



Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations

Jean-Pierre Le Bourhis, Cyril Bayet

► To cite this version:

Jean-Pierre Le Bourhis, Cyril Bayet. Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations : Volume 2 : études monographiques. 2002. halshs-00531372

HAL Id: halshs-00531372

<https://shs.hal.science/halshs-00531372>

Preprint submitted on 3 Nov 2010

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

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

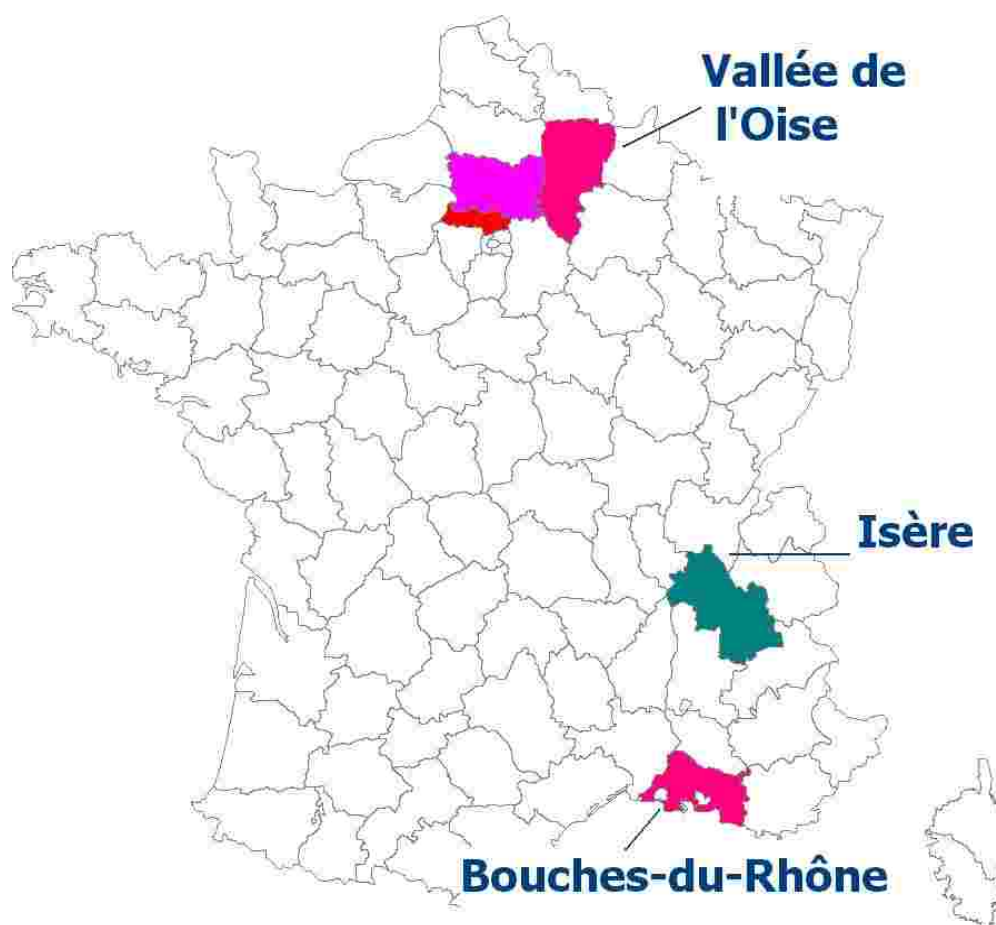
ÉCRIRE LE RISQUE

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



Volume II : études monographiques
Jean-Pierre Le Bourhis - Cyril Bayet
décembre 2002

Localisation des études de cas



Etude monographie n°1 : inondations de
plaines (Vallée de l'Oise)

*

Etude monographie n°2 inondations
torrentielles (Bouches-du-Rhône)

*

Sigles et abréviations

ÉCRIRE LE RISQUE

Étude monographique n° 1 Inondations de plaine

Cyril Bayet

**CNRS/GAPP- Ministère de l'Écologie et du
Développement Durable [Convention n° RI 98 017]**

décembre 2002

Etude monographique n°1

1. Présentation de l'étude de cas

2. Représentations du risque d'inondation et politiques de prévention (1970-1994)

2.1 Des travaux de prévention orientés vers les besoins de la navigation et de l'agriculture

2.1.1 L'aménagement du fleuve pour les besoins de la Navigation

2.1.2 A l'échelle interdépartementale, adapter les crues aux enjeux de l'agriculture

2.2 La prévention réglementaire du risque comme enjeu public marginal

2.2.1 Une surveillance étatique limitée à l'impératif du libre écoulement des eaux

2.2.2 Un contrôle très réduit sur les documents d'urbanisme

2.2.3 Une action d'affichage réglementaire des risques réduite aux acquêts

2.2.4 Un risque hétérogène

3. Le tournant réglementaire de 1994-1995 : un risque objectif et contraignant

3.1. Les inondations de 1993 et l'exigence d'une action étatique au plan réglementaire

3.1.1. Les inondations de 1993 et la mobilisation préfectorale

3.1.2 Au sein des services techniques de l'Etat, de nouveaux propriétaires du problème des risques ?

3.2. La définition par l'Etat d'une nouvelle norme de risque

3.2.1 Une posture étatique hiérarchique

3.2.2. Un risque défini de manière technique : l'inondation centennale comme représentation non négociable de la menace

3.2.3 Des tentatives d'intéressement des élus à l'action réglementaire

3.2.4 La cartographie comme outil de légitimation et d'institutionnalisation de la nouvelle norme de risque

4. L'ajustement problématique des acteurs socio-politiques à la nouvelle norme de risque

4.1 La remise en cause de choix collectifs ancrés au niveau territorial

4.2 Le développement d'argumentaires concurrents face au risque d'inondation

5. La stabilisation au plan technique du nouveau risque de référence

5.1 Les cartes et la représentation administrative des phénomènes d'inondation

- 5.1.1 Une archive d'informations sur les crues passées
- 5.1.2 La détermination de l'inondation centennale et la gestion des incertitudes scientifiques
- 5.1.3 La définition de paramètres de danger et d'inondabilité : la représentation cartographique de l'inondation de référence
- 5.2. Les contestations de la nouvelle inondation de référence et leur résolution
 - 5.2.1 Un travail nécessaire de légitimation de l'expertise étatique
 - 5.2.2 Des ressources de contre-expertise inégales

6. L'émergence d'un accord politique sur la prise en compte du nouveau risque de référence

- 6.1 La promotion par l'Etat d'un nouveau « contrat » face aux inondations de l'Oise
- 6.2 La prise en compte négociée du nouveau risque de référence dans le domaine réglementaire
- 6.3. L'adaptation des travaux de lutte contre les crues à la nouvelle norme d'inondation

1. Présentation de l'étude de cas

L'objet de la présente étude de cas, l'Oise, constitue un exemple caractéristique de rivière à crues de plaine. Celle-ci prend sa source dans les Ardennes belges et rejoint la Seine au nord de Paris après un parcours d'environ trois cents kilomètres. Elle a pour affluent principal l'Aisne, à hauteur de Compiègne, qui double son débit (110 m³/s en période normale¹ et jusqu'à 700 m³/s pour les plus fortes crues). L'Oise est navigable dans sa partie aval, depuis la Seine jusqu'à Compiègne, et constitue un axe fluvial important. À l'amont de Compiègne, un canal de navigation longe la rivière et permet la liaison avec le réseau navigable du nord de la France.

Au plan administratif, la vallée de l'Oise couvre trois départements principaux.[voir la carte de localisation en annexe]

- L'Aisne à l'amont (région Picardie)
- L'Oise dans sa partie centrale (région Picardie)
- Le Val-d'Oise à l'aval. (région Ile-de-France)

Excepté à proximité de sa source où l'Oise a un comportement quasi torrentiel, la vallée connaît des inondations de type plaine. L'eau s'élève à un rythme lent et relativement régulier (quelques centimètres à quelques dizaines de centimètres par jour), de façon homogène sur des secteurs étendus. Le relief de la vallée étant très peu marqué, la plaine d'inondation peut s'étendre sur plusieurs centaines de mètres de largeur, voire plusieurs kilomètres. Les inondations les plus importantes surviennent en période hivernale.

L'occupation des sols dans la plaine d'inondation est différenciée entre les parties amont et aval. Elle a connu des changements notables au cours des dernières décennies².

- Au-dessus de Compiègne, la vallée est essentiellement agricole. Les pâturages et les prairies d'herbage traditionnels subsistent, mais tendent à laisser la place à des cultures céréalières, des peupleraies et des carrières de granulats. Les principales zones urbaines sont de taille modeste (11 000 hab. pour Hirson, 20 000 pour Chauny, 15 000 pour Noyon) mais accueillent, pour certaines, des activités industrielles qui occupent le lit majeur du fleuve.
- En approchant de la région parisienne, les installations industrielles, les zones d'habitat et les infrastructures de transport – routes, voies ferrées – se multiplient progressivement à proximité du fleuve. Dans les secteurs de Compiègne (70 000 hab.), de Creil (72 000 hab.) et dans l'ensemble du Val-

¹ En comparaison, le débit moyen de la Seine à Paris est de 270m³/s.

² Bureau Hydratec, *Etude générale d'aménagement du bassin de l'Oise et l'Aisne*, Entente interdépartementale Oise-Aisne, 1981 ; Jean Dunglas, *Rapport sur la coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations de l'Oise et de l'Aisne*, 1996.

d'Oise (Persan, Pontoise, Cergy), l'urbanisation a tendance à couvrir une part importante de la plaine inondable.

Pendant une longue période, au cours des dernières décennies, la vallée de l'Oise n'a pas connu d'inondation majeure. Des fortes crues se sont produites de manière rapprochée dans le premier quart du siècle dernier (1910, 1920, 1924, 1926)³. Mais les dernières grandes inondations datent de 1958 et 1966, avant que ne surviennent les deux crues majeures de décembre 1993 et janvier 1995. Ces événements consécutifs constituent, comme on le verra mieux après, une donnée essentielle de l'action publique en matière de prévention des inondations.

L'enquête a été conduite sur les trois départements de la vallée (Val-d'Oise, Oise et Aisne). Les données recueillies l'ont été par entretiens semi-directifs, consultation d'archives (préfectures, Directions départementales de l'Équipement, Service de navigation, Directions régionales de l'Environnement, Entente interdépartementale Oise-Aisne), et par l'observation de plusieurs réunions de services. Les entretiens au nombre d'une cinquantaine ont été réalisés auprès de responsables administratifs (préfectures, Directions départementales de l'Équipement, Service de navigation, Directions régionales de l'Environnement), de techniciens de bureaux d'étude, d'élus et de représentants associatifs.

Le choix de couvrir les trois départements répond au souci de conduire un travail comparatif sur les politiques en matière de prévention et de cartographie des inondations. Les résultats de la recherche ne sont pas cependant présentés sous la forme d'une comparaison systématique, même si nous soulignons les différences intervenant de l'un à l'autre département.

L'objet au centre de l'étude est la redéfinition de l'action publique en matière de prévention des inondations dans la vallée de l'Oise. Plus particulièrement, il s'agit ici d'évaluer le rôle des instruments cartographiques dans ce processus, et ce à deux niveaux : dans la mise en place d'une nouvelle représentation du problème des inondations et dans la définition d'une nouvelle politique de prévention.

³ Jean Dunglas, *Rapport sur la coordination...*, *op.cit.*

2. Représentations du risque d'inondation et politiques de prévention (1970-1994)

L'action publique en matière de prévention des inondations apparaît structurée de manière générale par deux orientations, qui correspondent à deux visions différentes du danger à gérer collectivement.

La première conçoit la prévention des inondations comme une intervention sur le phénomène lui-même. Les inondations sont définies comme un danger qu'il est possible sinon d'éradiquer, du moins de limiter dans ses manifestations, par des actions en terme de travaux de lutte contre les crues⁴.

Pour la seconde orientation, les risques ne sont pas uniquement le fait de causes naturelles immédiates, mais également de causes sociales. L'accent est placé moins sur des processus naturels inévitables (les crues) que sur l'aggravation de leurs conséquences du fait de l'homme. Dans cette seconde perspective, les conséquences catastrophiques des inondations peuvent être réduites dès lors que certaines pratiques et certains comportements sociaux sont modifiés. Les interventions de type réglementaires et informatives, ou pédagogiques répondent à cette orientation. Elles consistent fondamentalement à réguler ou à influencer sur un ensemble de pratiques considérées comme des facteurs de risques, telles l'implantation dans les zones inondables, le non respect de mesures de prudence dans la construction, la réalisation d'aménagements supprimant les champs naturels d'expansion des crues.

Dans le passé récent, des années 1960 aux années 1990, la première problématique prédomine dans l'action publique en matière de prévention des inondations. Les acteurs publics de la lutte contre les phénomènes naturels, dans leur grande majorité, souscrivent à une approche qui voit dans la rivière un espace façonnable, qu'il faut adapter à des besoins et des intérêts sociaux prioritaires : en l'occurrence, les exigences de la navigation et de l'agriculture (2.1). La faiblesse des acteurs intervenant en matière réglementaire accentue la prévalence de cette approche : le danger d'inondation n'est pas traduit sous une forme normative forte et contraignante au niveau territorial (2.2).

2.1 Des travaux de prévention orientés vers les besoins de la navigation et de l'agriculture

L'organisation des travaux contre les inondations s'inscrit dans un contexte juridique complexe, associant des intervenants et des corpus réglementaires

⁴ Ces travaux recouvrent une panoplie d'activités concrètes : les tâches d'entretien, visant à maintenir ou rétablir la largeur et la profondeur normale du cours d'eau (fauchage, réfection et consolidation des berges, enlèvement d'embâcles, d'alluvions), les travaux plus lourds visant à accroître les capacités d'évacuation du cours d'eau (dragage, élargissement du lit mineur, rescindements des méandres), la réalisation d'ouvrages visant à écrêter les crues (barrages, aménagement de champs d'inondation) ou à s'en protéger localement (digues, levées, remblais).

multiples. L'Etat, sous diverses incarnations, les collectivités locales, les propriétaires riverains participent de cette action, avec un partage des charges et des responsabilités notoirement ambiguë. On peut néanmoins faciliter la lecture de cet entrelacs de compétences et de prérogatives en mettant en lumière deux systèmes d'action, autour desquels s'organise l'essentiel des actions publiques.

- Un premier type d'intervention en matière de travaux s'ancre principalement autour des enjeux de la navigation. Les représentants de cette administration d'Etat constituent au cours de cette période un des « propriétaires »⁵ du problème de la lutte contre les crues, influençant de manière décisive les actions menées dans ce domaine sur la partie du fleuve sous son contrôle.
- le second ensemble d'intervention s'articule autour de l'Entente-Oise, un établissement public interdépartemental de lutte contre les inondations, créé dans les années 1960 et dont les objectifs principaux sont la défense et la promotion du développement agricole de la vallée.

De manière schématique, ces orientations recoupent aussi une division géographique, entre la moitié aval et navigable de l'Oise, et sa partie amont, non navigable et à dominante rurale.

2.1.1 L'aménagement du fleuve pour les besoins de la Navigation

L'Oise dans sa section aval (de l'amont immédiat de Compiègne jusqu'à la confluence avec la Seine) est aménagée en voie d'eau navigable. L'aménagement et la gestion du cours d'eau sont ici avant tout l'affaire de l'Etat. Ils sont confiés à une administration spécifique, le Service de Navigation de la Seine (SNS).

Les Services de Navigation présentent un profil particulier au sein des administrations de l'Etat, tout en étant rattachés au Ministère des Transports et de l'Équipement. Le service de Navigation de la Seine (SNS) est structuré en arrondissements, eux-mêmes divisés en subdivisions. Deux subdivisions se partagent la gestion de l'Oise navigable : celle de Pontoise sur l'aval et celle de Compiègne plus en amont. Ni le Directeur départemental de l'Équipement ni le préfet n'exercent d'autorité directe sur le SNS et ses subdivisions territoriales. Chaque subdivision est placée sous l'autorité de l'ingénieur en chef de l'arrondissement, qui ne dépend que du préfet de région. Cette organisation procure donc au service une relative autonomie au sein du système administratif départemental.

Le SNS exerce des compétences étendues et très diversifiées, qui couvrent l'ensemble des activités liées à la gestion du cours d'eau. Il dispose en effet de nombreuses prérogatives, intervenant à la fois en tant que service réglementaire de l'Etat, gestionnaire des ouvrages de navigation et entreprise publique au service de l'essor du transport fluvial. C'est ainsi que le directeur du SNS est aussi, dans le même temps, directeur de Port

⁵ Sur la notion de propriété des problèmes publics, voir Joseph R. Gusfield, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1981.

Autonome de Paris et directeur régional de Voies Navigables de France (VNF).

Sa première mission concerne, par définition, la navigation proprement dite, c'est-à-dire la gestion de la circulation fluviale : le maniement des écluses et des barrages, la perception des taxes de circulation, la police de la navigation. Mais le rôle du SNS dans ce domaine va plus loin et englobe des activités à vocation commerciale. Pour le compte de l'établissement public Port Autonome de Paris, il s'occupe d'aménager et de gérer des plateformes portuaires (ports, quais, entrepôts) servant de liaisons entre dessertes fluviale, routière et ferroviaire. Comme le résume le responsable d'une subdivision : *« Mon rôle, c'est de faire passer les bateaux et c'est de faire progresser le transport fluvial (...) si la Seine n'existait pas, il faudrait doubler voire tripler l'autoroute de l'Ouest pour approvisionner la région parisienne »*.

Le SNS assume aussi un ensemble de missions régaliennes pour le compte du préfet. Il est chargé de l'annonce des crues⁶, de la police de l'eau et plus généralement de la surveillance réglementaire du domaine public fluvial (autorisations d'urbanisme, police de la pêche).

Enfin, de façon directement liée au domaine des travaux de lutte contre les inondations, il exerce aussi, à côté de ces missions, un ensemble d'activités opérationnelles. Il est maître d'ouvrage des travaux d'aménagement et d'entretien du domaine public fluvial⁷. À ce titre il est chargé de l'aménagement et de l'entretien des ouvrages de navigation (écluses, barrages), ainsi que de l'aménagement et de l'entretien de la voie d'eau elle-même (travaux d'élargissement, de nettoyage et de dragage du lit mineur)⁸.

Le SNS intervient par ailleurs en dehors du domaine public fluvial comme maître d'œuvre pour le compte d'autres financeurs, les communes et les départements en particulier qui peuvent être amenés à se substituer aux propriétaires riverains défaillants. Dans ce cadre, il a par exemple été chargé de travaux de consolidation et d'enrochement des berges de l'Oise par le Conseil Général du Val-d'Oise durant les années 1980.

Les ressources légales, techniques et financières dont dispose cette administration en font, de longue date, le principal acteur en charge des questions liées au fleuve

⁶ C'était le cas, du moins, jusqu'à la création des DIREN en 1992. Depuis cette date, la DIREN Ile-de-France exerce officiellement les missions d'annonce des crues sur l'Oise. Plus proche du terrain, le SNS reste cependant le gestionnaire de la plupart des stations de mesure destinées à l'annonce des crues, alors que la DIREN exerce un rôle de centralisation et d'interprétation des données.

⁷ Le domaine public fluvial correspond au lit mineur des rivières domaniales. Ses limites juridiques sont déterminées par « la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder » (article 2 du Code du domaine public fluvial). Voir Jean-Louis Gazzaniga et al., « le régime juridique : cours d'eau et droit de riveraineté », in *L'eau : usages et gestion*, Paris, Litec, 1996, p. 98s.

⁸ Depuis 1992 et la création de Voies Navigables de France (VNF), le SNS exerce ces diverses activités opérationnelles pour le compte de cet établissement public, auprès duquel le personnel des services de navigation (environ 5.000 agents sur toute la France) a été mis à disposition. Créé par la loi de finance de 1992 afin de « soulager » l'Etat des charges liées à la rénovation et à l'entretien des quelques 8.000 km de voies navigables que compte le pays, VNF se finance principalement grâce aux taxes perçues sur la circulation fluviale.

et à sa gestion. De manière traditionnelle, cette situation induit une forte relation de délégation à son égard : jusqu'aux inondations catastrophiques de 1993 et 1995, c'est vers « la Navigation » que les élus, les riverains comme les autres services de l'Etat se tournent pour tout ce qui touche au cours d'eau.

Le rôle clé que joue le SNS dans la gestion du fleuve se traduit en particulier dans le domaine de l'aménagement et de l'entretien. La "rivière" est ici d'abord une "voie d'eau", destinée au transport. Le premier souci des gestionnaires est de garantir et d'accroître son caractère navigable : assurer une largeur minimum au chenal, préserver un tirant d'eau suffisant, garantir un niveau constant de la ligne d'eau dans chaque bief, et ce en toutes saisons.

Parallèlement, les inondations sont appréhendées au travers de leurs conséquences sur l'hydraulique du fleuve. Elles constituent une nuisance, au même titre que les étiages, dans la mesure où elles sont susceptibles de perturber le fonctionnement de la voie d'eau. Ce dernier fait l'objet de normes précisément quantifiées. Le chenal de navigation, par exemple, situé dans l'axe de la rivière, doit conserver une largeur minimum égale au tiers de celle-ci. Sa profondeur doit être maintenue (3,5 m) et le niveau de la ligne d'eau, dans chaque bief, doit rester comprise dans une fourchette réglementaire. En cas de crue, ce niveau doit rester inférieur à un maximum : dans le cas contraire, la navigation est interrompue⁹. La rivière est gérée donc comme un volume d'eau, que le service s'efforce de maintenir dans une certaine configuration, fixée au plan réglementaire.

L'essentiel des interventions menées sur le cours d'eau est commandé par ces objectifs. En particulier, des travaux d'aménagement massifs sont entrepris dans les années 1970. La « mise au grand gabarit » de la rivière depuis sa confluence avec la Seine jusqu'à Compiègne (Oise) fait de ce tronçon de rivière un vaste canal, pouvant accueillir des convois de grande capacité (jusqu'à 3 000 tonnes)¹⁰. Le SNS réalise aussi chaque année, de même qu'après chaque crue importante, une campagne de sondage et de dragage du cours d'eau afin de retirer les alluvions

⁹ Service de Navigation de la Seine, Subdivision de Pontoise, *Rapport explicatif relatif à la gestion des ouvrages de navigation en période de crue et au dragage d'entretien de la rivière*, adressé au président de la commission d'enquête du PER de la vallée de l'Oise, mai 1995.

¹⁰ Sur l'histoire de l'aménagement de l'Oise comme voie navigable, voir Guil Benssoussan, *Stratégie d'aménagement hydraulique : l'Oise. XVIIIème siècle- XXème siècle. De l'humide au sec, mutation des territoires*, Thèse pour le doctorat d'aménagement et d'urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2001. Les travaux entrepris sur l'Oise participaient d'un plan national de réalisation de voies navigables à grand gabarit défini au début des années 1960. A la même époque étaient également réaménagés une partie de la Seine, de la Moselle, de la Saône, du Rhin et le canal Dunkerque-Valenciennes. Dans la perspective de la construction d'un marché commun européen, débutée avec la mise en place de la CECA (communauté européenne du charbon et de l'acier, en 1951), la navigation fluviale constituait un moyen d'améliorer les communications avec l'Europe du Nord et de développer le transport à bon marché de marchandises pondéreuses. Dans le réseau des voies navigables, l'Oise occupe en outre une position centrale : elle permet depuis Paris et la Seine la liaison vers l'Est (via l'Aisne puis le canal de l'Aisne à la Marne) et surtout vers le Nord (via, au delà de Compiègne, le canal latéral à l'Oise puis le canal de Saint-Quentin). Sur la politique française contemporaine du transport fluvial, voir Marie-Madeleine Damien, *Les transports fluviaux*, Paris, PUF, 1997 ; Sébastien de Bouard, Conseil général des Ponts et Chaussées, *Les vocations des voies navigables*, Rapport à la direction des Transports Terrestres, ministère des Transports et de l'Équipement, 1996 ; Sophie Rack-d'Avezac, *Seine-Nord / Seine-Est, les chaînons manquants dans la navigation fluviale*, Angers, Le Polygraphe, 1997.

qui s'y sont déposés. Ces opérations coûteuses se limitent au secteur le plus sensible pour la navigation, le chenal lui-même, afin de rétablir sa profondeur réglementaire¹¹. Dans un domaine différent, la gestion des ouvrages hydrauliques en période de crue répond aussi à l'impératif de navigabilité du fleuve. Les barrages et écluses sont manœuvrés de manière à absorber les crues et maintenir le plus longtemps possible une ligne d'eau constante pour la navigation.

Monopole des services de Navigation, les interventions sur l'Oise contre les crues s'inscrivent ainsi dans la logique sectorielle de cette administration. Les inondations constituent un problème à traiter dans la mesure où elles affectent la navigabilité du cours d'eau.

Cependant, cette logique sectorielle n'est pas nécessairement antagonique avec les préoccupations de protection localisée. Élus et riverains peuvent espérer tirer avantage des importants travaux d'aménagement et d'entretien du cours d'eau. La légitimité du SNS au niveau territorial repose pour partie sur ce contrat implicite. C'est aussi sous l'angle des bénéfices apportés en matière d'inondation que les travaux conduits sont présentés par les services à l'extérieur. Les travaux de mise au grand gabarit tout comme les travaux réguliers de curage ne peuvent avoir, expliquent les ingénieurs des services de la Navigation, qu'une influence positive sur les inondations, dans la mesure où ils permettent d'évacuer les crues beaucoup plus rapidement.

Ce contrat tacite sur le niveau de sécurité apporté par les travaux de la Navigation est néanmoins ambigu. Pour les techniciens, le bénéfice lié aux travaux s'exprime en terme « d'influence positive » ; pour le public, il est perçu comme la promesse d'une garantie contre le risque d'inondations catastrophiques. Le propos de cet élu signale l'ampleur possible du malentendu : « *après les travaux des années 1970 [de mise au grand gabarit] tout le monde s'accordait à penser que le département ne connaîtrait plus de nouvelles grandes crues de l'Oise* » (maire adjoint d'une commune du Val-d'Oise).

2.1.2 A l'échelle interdépartementale, adapter les crues aux enjeux de l'agriculture

La situation institutionnelle est très différente sur l'Oise non navigable, où les services de l'Etat sont moins impliqués dans l'aménagement et la gestion du cours d'eau. C'est ici une institution spécialisée regroupant les différents départements du bassin versant de l'Oise qui endosse et incarne la politique de travaux contre les inondations : l'Entente interdépartementale pour la protection contre les inondations de l'Oise, de l'Aisne et de leurs affluents (ou *Entente Oise*).

Les fortes inondations qui affectent les vallées de l'Oise et de l'Aisne aux mois de mai puis décembre 1966 sont à l'origine de la création de l'Entente. La première inondation surtout, survenue au printemps au moment de la pousse des cultures, provoque des dommages agricoles importants. Elle vient renforcer des

¹¹ *Idem.*

revendications exprimées de longue date par les syndicats d'exploitants agricoles, protestant contre les conséquences économiques des inondations¹².

Ces revendications sont relayées à Paris à l'occasion de ces événements catastrophiques par des élus parlementaires et locaux, et trouvent un écho auprès des administrations centrales. Le ministère de l'Équipement et du Logement et la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) confient en 1966 la conduite d'une étude à la « Mission technique de l'Eau » du bassin Seine-Normandie.

Les propositions formulées par cette mission administrative sont avant tout de nature constitutive : établir un diagnostic des problèmes en cause, renforcer les capacités d'intervention (notamment financières) au plan local, avant de décider de solutions concrètes de lutte contre les inondations.

La Mission technique suggère la création d'une institution chargée de définir et de financer les expertises nécessaires, puis de programmer les travaux à réaliser. L'originalité des propositions avancées tient à l'échelle géographique retenue : les « *études réalisées antérieurement, soit par les services publics, soit par les syndicats agricoles se plaçaient toujours dans un cadre local* »¹³. Il faut désormais respecter la logique hydrographique et rechercher des solutions à l'échelle des bassins versants de l'Oise et de l'Aisne dans leur ensemble.

Avec l'aide des préfets de départements, la Mission incite les six Conseils Généraux concernés à constituer une « Entente Interdépartementale » de lutte contre les inondations¹⁴. Celle-ci se réunit pour la première fois en septembre 1968. Financée par les départements membres, elle est composée de conseillers généraux qui élisent parmi eux un président¹⁵. Des liens solides unissent l'Entente aux services déconcentrés de l'Etat, du fait de l'expertise technique nécessaire : les représentants régionaux ou départementaux des services de l'Hydrologie, de la Navigation, de l'Agriculture et de l'Équipement composent le Comité Technique de l'Entente, chargé d'aider à la réalisation et à l'évaluation des études.

Si l'objectif qui réunit les intérêts coalisés au sein de l'Entente est la protection des vallées de l'Oise et de l'Aisne contre les inondations, celui-ci n'est pas suffisamment précis pour asseoir un programme d'action. Un arbitrage doit se

¹² Nous nous appuyons ici sur le *Mémoire de fin d'études* de la Mission Technique de l'Eau Seine-Normandie (1970) qui retrace notamment les conditions de son intervention qui a abouti à la création de l'Entente interdépartementale Oise-Aisne.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Les départements invités à participer à l'Entente sont ceux dont le territoire se situe sur les bassins de l'Oise ou de l'Aisne : le Val-d'Oise, l'Oise, l'Aisne, la Marne, les Ardennes et la Meuse.

¹⁵ Chacun des six départements délègue six conseillers généraux à l'Entente. Cinq siègent à l'Assemblée délibérante, et un est élu au Bureau exécutif. Au plan juridique, l'Entente est un établissement public régi par la loi modifiée du 9 janvier 1930 relatives aux ententes et institutions départementales. Les collectivités locales autres que les départements ne sont pas représentées à l'Entente ni ne participent à son financement. Cette caractéristique la différencie, au plan institutionnel, des établissements publics territoriaux de bassins (EPTB) (tel que l'EPALA, Etablissement public pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents), qui associent des collectivités territoriales de niveaux différents (villes, départements, régions).

faire du point de vue de la nature et du niveau de protection recherché. Le choix essentiel que doivent effectuer les responsables de l'Entente se résume ainsi : s'agit-il de se protéger contre des crues hivernales ou contre des crues de printemps et d'été ? Cette question suppose de trancher entre deux projets technico-politiques radicalement différents.

D'un côté, la protection des vallées de l'Oise et de l'Aisne face aux grandes crues hivernales suppose de juguler des crues très importantes, de type centennal, rendant nécessaire des travaux de très grande ampleur. Ceux-ci permettent alors d'espérer une protection quasi absolue, incluant les zones urbaines touchées par les phénomènes majeurs.

De l'autre côté, le choix de lutter contre les crues de printemps et d'été implique des travaux de moindre ampleur, visant les crues de temps de retour décennal. Mais ces travaux ne peuvent profiter qu'aux zones les plus fréquemment inondées, agricoles essentiellement.

C'est cette seconde option qui est retenue par l'Entente, du fait des mobilisations initiales ainsi que de la prise en considération de facteurs économiques. Dans la période des années 1960-1970, l'agriculture du bassin de l'Oise est en effet en pleine phase de « modernisation ». La mise en culture des fonds de vallée et une sensibilité accrue des nouvelles cultures (comme le maïs) contribuent à l'augmentation des dommages agricoles dus aux inondations. Une plaquette de présentation publiée par l'Entente en 1982 officialise l'arbitrage effectué : *« S'il ne peut être question de se prémunir complètement contre les fortes crues d'hiver que connaissent l'Oise et l'Aisne, à moins de réaliser de très nombreux barrages, un objectif réaliste est de se protéger contre les crues de printemps et d'été, c'est-à-dire celles qui se produisent pendant la période végétative des cultures et qui sont les plus dommageables pour l'activité économique régionale »*.

Les inondations constituent un risque pour la modernisation de l'agriculture. Elles gênent son développement dans des régions qui comme la Picardie (pour les départements de l'Aisne et de l'Oise) ou le nord du département du Val-d'Oise, ont une vocation agricole. Les recommandations du rapport d'étude de 1981 témoignent de cette définition du problème : préconisant un vaste programme d'aménagement hydraulique, il conclut que *« ces travaux sont indispensables si l'on veut avoir un gain sensible sur l'agriculture et pouvoir développer la mise en cultures de zones actuellement inondables »*¹⁶. Le programme de l'Entente vise dès lors à adapter, autant que possible, les cours d'eau du bassin versant aux besoins du développement agricole.

Cet objectif mobilise l'essentiel des projets et des budgets engagés par l'Entente depuis sa création jusqu'à la fin des années 1980¹⁷. En lien avec les services de l'Etat qui composent le Comité technique de l'institution, plusieurs programmes d'études et de travaux sont définis successivement à partir de 1970 selon un

¹⁶ Entente Oise-Aisne, *Etude de l'amélioration des écoulements de l'Oise et de l'Aisne. Principes d'aménagement*, bureau Hydratec, 1981.

¹⁷ Les programmes conduits par l'Entente jusqu'aux inondations de 1993 font l'objet d'un bilan technique détaillé dans un rapport du bureau d'étude Hydratec. Entente Oise-Aisne, *Analyse de la crue de décembre 1993. Elaboration de propositions d'actions pour l'Entente*, bureau Hydratec, 1995.

rythme en moyenne quinquennal. D'un budget de plusieurs dizaines de millions de francs chacun, versés à l'Entente par les Conseils généraux membres, les programmes de travaux sont mis en œuvre soit par l'Entente elle-même, soit par d'autres maîtres d'ouvrage (communes et syndicats de rivière) que l'Entente subventionne¹⁸.

Ces travaux ont pour objet l'aménagement des deux cours d'eau principaux, l'Oise et l'Aisne, mais aussi de leurs nombreux affluents : la Serre, l'Aire, la Verse, *etc.* Les programmes mis en œuvre portent la marque d'une culture technique dominée par l'influence de l'hydraulique. Le mot d'ordre est l'amélioration des écoulements. Par des travaux de calibrage des cours d'eau, de suppression des méandres et de curage du lit des rivières, il faut faire passer les crues sous des hauteurs plus faibles. De façon plus limitée, les programmes de l'Entente visent aussi la protection de zones habitées. Des subventions sont allouées à des projets de protection de centres villes, dans quelques communes régulièrement inondées (Creil, Guise, Noyon).

Cette orientation dominante de la politique de travaux se traduit, en même temps qu'elle est permise, par la composition politique de l'institution. Dans leur majorité, les conseillers généraux siégeant à l'Entente sont élus de cantons ruraux. Ces élus jouent leur rôle classique de « courtiers »¹⁹ et s'attachent à obtenir des financements pour la réalisation de travaux au service de communes ou de syndicats de rivières de leur département ou canton d'élection.

Outre ces travaux d'aménagement, la « grande affaire » qui occupe l'Entente et focalise durablement l'attention des acteurs territoriaux pendant les années 1970 et 1980, est le projet de construction de barrages de grande capacité sur les cours amont de l'Oise et de l'Aisne. Ces ouvrages apparaissent comme le moyen le plus efficace, en même temps que le plus visible d'un point de vue politique, pour traiter le problème des inondations. Plusieurs projets de barrage sont successivement mis à l'étude à partir du début des années 1970, dès les premières années après la création de l'Entente, et jusqu'aux années 1980. Conformément à l'arbitrage fondateur, ces projets se calent sur l'objectif de prévention des crues d'été et de printemps de type décennal.

Ces projets, cependant, suscitent des tiraillements entre les départements membres de l'Entente qui considèrent qu'ils n'en bénéficieraient pas tous au même niveau. L'ampleur des investissements financiers nécessaires suppose des projets qui puissent fédérer un ensemble d'intérêts, en plus de ceux de l'Entente en matière de protection contre les inondations. La participation indispensable d'autres maîtres d'ouvrages (l'Etat, l'Agence financière de bassin Seine Normandie, l'Institution des barrages réservoirs du bassin de la Seine) implique la réalisation de barrages « multifonctionnels », servant la lutte contre les crues, mais aussi l'alimentation en eau potable et le soutien aux étiages. Ce faisant les différents projets élaborés ont du mal à mobiliser suffisamment de soutiens

¹⁸ Tous les travaux programmés n'aboutissent pas, faute pour l'Entente de trouver des relais suffisants auprès de syndicats locaux peu organisés ou tout simplement jamais constitués.

¹⁹ La notion est développée par Olivier Nay à propos des conseillers régionaux, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 38, 1997.

locaux. Ils activent des lignes de clivages entre départements amont et aval, qui recoupent aussi des divisions entre départements ruraux « pauvres » et départements urbanisés « riches »²⁰. L'accumulation de ces clivages rend hautement problématique la réussite d'une action nécessairement collective.

Les différents projets échouent donc successivement et l'Entente abandonne officiellement en 1989 le principe de la réalisation de barrages. Cet échec signale aussi un processus de désinscription du problème de la lutte contre les inondations de l'agenda politique. Au cours de la décennie 1980, après plusieurs années sans événements majeurs, les demandes de protection venant du monde agricole se font moins fortes et la visée interventionniste qui est celle de l'Entente n'apparaît plus comme une priorité politique.

2.2 La prévention réglementaire du risque comme enjeu public marginal

La prévention réglementaire des inondations ne fait pas l'objet de la même attention que la lutte contre les crues et les tentatives pour rendre compatibles ces phénomènes avec les objectifs socio-économiques prédominants. La situation de la vallée de l'Oise se caractérise par la faiblesse des acteurs intervenant en matière réglementaire, en particulier sur le contrôle de l'aménagement de la zone inondable.

Les objectifs spécifiques des services de Navigation en matière réglementaire, la faible surveillance exercée par l'Etat sur les documents d'urbanisme communaux, le caractère marginal et isolé des mobilisations administratives en faveur de la politique nationale d'affichage des risques, tout concourt à une représentation du risque comme un problème public mineur et pris en compte de manière hétérogène.

2.2.1 Une surveillance étatique limitée à l'impératif du libre écoulement des eaux

Les services de Navigation jouent un rôle clé en matière de prévention réglementaire comme en matière de travaux. Ils exercent deux compétences particulières : la police administrative sur l'occupation du domaine public fluvial (police des eaux), et l'instruction des permis de construire dans les zones définies comme « submersibles ».

²⁰ En témoigne par exemple cette intervention du préfet de l'Aisne au Conseil d'Administration de l'Entente en 1972 : « Le barrage [d'Origny-Sainte-Benoîte], s'il était réalisé, entraînerait la submersion de terres très fertiles et par ailleurs il est à peu près admis qu'il aura peu d'effets en ce qui concerne la protection contre les inondations. Il apparaît à l'évidence qu'il s'agit surtout de retenir les eaux au bénéfice de la région parisienne, et dans ces conditions le département de l'Aisne, déjà défavorisé au point de vue économique, répugnera sans doute à participer au financement d'un ouvrage qui lui procurera plus d'inconvénients que d'avantages » Compte-rendu du Conseil d'administration de l'Entente interdépartementale, séance du 22 mars 1972. Lors de la séance du 4 novembre 1971, le président de l'Entente, par ailleurs conseiller général de l'Aisne, s'interrogeait lui aussi sur l'utilité d'un ouvrage qui « paraît , en définitive, surtout essentiel pour l'alimentation en eau potable de la région parisienne ».

Le contrôle exercé par les services de Navigation fera *a posteriori*, après les grandes inondations de 1993 et 1995, l'objet de vives critiques (*voir infra*), mais il est important de relever ici les objectifs spécifiques qui l'orientent. Le principe qui guide l'intervention du SNS est avant tout celui du libre écoulement des eaux. Protéger le bon écoulement du fleuve, préserver les capacités d'évacuation du cours d'eau, sont les mots d'ordre du service de Navigation. La protection des habitations contre les dangers d'inondations ne constitue pas un objectif en tant que tel. C'est dans cette logique que le SNS instruit les permis de construire qui lui sont soumis pour avis dans le périmètre inondable institué par le Plan de Surfaces Submersibles (PSS) de la vallée de l'Oise.

« Le PSS protégeait le fleuve en disant il ne faut pas construire de façon à ce que le fleuve s'écoule, point terminé. S'il y avait un bâtiment qui était mis en place mais qui ne gênait pas tellement l'écoulement du fleuve... le PSS faisait fi de la protection des biens et des personnes ». (Ingénieur SNS, Pontoise)

« Le PSS était un document fait par la Navigation, pour la Navigation. Et à partir du moment où l'urbanisation ne gênait pas l'écoulement des eaux, le reste n'était pas le problème de la Navigation ». (Ingénieur en chef, DDE de l'Oise)

Le contenu du PSS traduit cette conception de la prévention des inondations. Étudié à la suite des inondations qu'a subies la vallée de l'Oise en 1966, il est approuvé en 1972, sur la partie navigable de l'Oise, de Compiègne jusqu'à la Seine. Il couvre ainsi 56 communes riveraines, dans les départements de l'Oise et du Val-d'Oise.

Les objectifs assignés par les textes aux PSS sont divers : prévenir les inondations catastrophiques, en même temps que préserver la bonne navigabilité des cours d'eau et sécuriser le transport fluvial de marchandises. Comme l'indique le décret-loi de 1935 qui institue cette procédure, la réglementation de la construction n'est pas son objet principal. Ce sont davantage les travaux de protection contre les crues (digues, remblais) qui peuvent être effectués de façon non contrôlée par les propriétaires ou les communes, qui sont visés par le texte²¹.

Dans cette perspective le PSS crée deux zones, en fonction de leur rôle joué dans l'écoulement des crues²². Une zone de « grand débit » (zone A) correspond à une bande d'environ 20 mètres tracée de chaque côté des rives. Une zone « de débit complémentaire » (zone B) correspond au reste des zones submersibles. Les ingénieurs de la Navigation ne se placent pas dans une optique de garantie de la sécurité des biens et des personnes : le tracé de la zone B se calque sur les limites d'une crue moyenne, celle de 1955, alors même qu'une crue plus forte, celle de 1910 ou 1926 aurait pu servir de référence, les archives des services de Navigation en conservant précisément la mémoire.

²¹ Celui-ci vise à soumettre à autorisation administrative « l'établissement ou le maintien des digues, remblais, dépôts de matières encombrantes, clôtures, plantations, constructions, ou tous autres ouvrages susceptibles de faire obstacle à l'écoulement des eaux ou de restreindre de manière nuisible le champ des inondations » (article 1^{er} du décret loi du 30 octobre 1935). Ce texte, intégré depuis dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure étendait à une soixantaine de cours d'eau des servitudes qui s'appliquaient de façon ancienne pour la Loire et le Rhône.

²² Conformément à la circulaire du 5 avril 1952 du ministère des Travaux publics relative à l'établissement des PSS.

Le type de contrôle exercé par le SNS sur l'occupation des zones submersibles est fonction de ces objectifs limités en matière de sécurité publique. Le règlement du PSS n'interdit pas formellement les aménagements ou constructions, mais les soumet à une procédure d'autorisation délivrée par SNS.

Dans la zone A de grand débit, les possibilités d'aménagement sont très réduites. Les demandeurs de permis de construire doivent fournir une étude hydraulique démontrant l'absence d'effets négatifs sur l'écoulement des eaux. Dans la zone B complémentaire, les conditions sont moins strictes et les contraintes qui pèsent sur l'aménagement concernent surtout la sécurité des constructions. Dans cette zone, le SNS autorise les constructions et habitations, mais en précisant aux pétitionnaires des permis qu'elles doivent être élevées par le moyen de remblais au-dessus du niveau de la crue de référence.

« Dans la zone A on était très vigilant. La zone B, bon, on disait, bon, tant pis ! Les gens se débrouillent. Pour l'écoulement de grand débit du fleuve, ça n'apportait pas de gêne significative ». (Ingénieur SNS, Pontoise)

Au-delà de ces limites juridiques, la surveillance exercée par le SNS en matière de prévention réglementaire des risques est également limitée par les moyens d'application dont il dispose. Le domaine de la police de l'eau en particulier illustre une telle situation caractérisée par la faiblesse de l'autorité de contrôle.

Tout aménagement susceptible de nuire au bon écoulement des eaux et à la préservation des champs d'inondations est normalement soumis à déclaration de la part des aménageurs. Mais beaucoup d'aménagements et notamment de remblaiements sont opérés de manière « sauvage », sans que le SNS qui en a la charge n'ait la possibilité d'exercer un réel contrôle : plus de 200 km de linéaire sont à surveiller, par un ingénieur à temps partiel (par subdivision). En outre, avant la loi sur l'eau de 1992, cette tâche n'est pas considérée par les services comme particulièrement prioritaire. De fait, seules les grosses opérations d'aménagement sont contrôlées et font l'objet d'enquêtes hydrauliques. C'est le cas notamment des autorisations liées à l'exploitation des carrières de granulats, dans la mesure où il s'agit d'une activité économique très importante le long de l'Oise. Les industries d'extraction sont propriétaires de plus d'une dizaine de milliers d'hectares dans la vallée, et mènent parallèlement une politique d'acquisition de droits de forage auprès des agriculteurs.

Limité en moyens, le contrôle du SNS en matière de police de l'eau souffre en outre du flou de son mandat effectif à l'égard des aménageurs. Pour revenir à l'exemple des carrières, l'autorisation d'extraction est subordonnée à la réalisation d'une étude hydraulique démontrant la non aggravation des risques d'inondation pour les zones amont et aval. Mais l'application de cette mesure se heurte à la difficulté de mesurer précisément les conséquences réelles de ces activités. Les carriers, bien souvent, peuvent démontrer l'impact négligeable sur les inondations d'un projet de concession pris isolément. Mais les effets cumulés des exploitations sur un secteur géographique ne sont pas évalués, alors même que cette échelle apparaît la plus pertinente.

2.2.2 Un contrôle très réduit sur les documents d'urbanisme

Cette situation – une surveillance des services de Navigation limitée à la question de la préservation du libre écoulement des eaux – se conjugue avec le contrôle très lâche exercé par les services de l'Etat (DDE et préfecture) sur les documents d'urbanisme. Une grande latitude d'action est donc laissée aux collectivités locales pour définir le risque en tant que réalité normative.

Le pouvoir d'orientation dont peuvent disposer les services de l'Etat sur l'élaboration et l'application des documents d'urbanisme est relativement limité. Dotées dans leur quasi totalité de POS, les communes de la vallée de l'Oise exercent en propre les compétences d'urbanisme qui sont les leurs depuis les lois de décentralisation. Dans la mesure où il s'agit souvent de communes importantes, elles disposent en outre de leurs propres services techniques et peuvent élaborer leurs documents d'urbanisme sans recours à l'Etat. C'est le cas notamment dans les régions où la pression de l'urbanisation sur les zones inondables est la plus marquée : dans les agglomérations de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, de Persan-Beaumont, de Creil, de Compiègne. Ces communes urbaines sont pour la plupart regroupées au sein de structures intercommunales puissantes (le Syndicat de l'agglomération nouvelle pour Cergy-Pontoise, le SIVOM de Compiègne) qui élaborent leur propre Schéma Directeur sans aide des services de l'Etat.

Le secteur de la vallée de l'Oise est couvert en outre par des documents de planification urbaine élaborés à l'échelle régionale ou interdépartementale – le Schéma Directeur Régional de l'Ile de France (SDRIF), le Schéma directeur de la vallée de l'Oise - dont l'élaboration échappe en grande partie au contrôle des services administratifs départementaux. Ces documents, cautionnés par l'Etat central, servent de référence aux communes de la vallée, qui élaborent bien souvent leur POS en fonction.

Or ces documents ne font pas grand cas du problème des inondations. S'ils peuvent mentionner la question de manière symbolique dans le rapport de présentation, les zonages bien souvent n'en tiennent aucun compte. Le rapport introductif du SDRIF de 1994 rappelle par exemple qu'il convient « *d'assurer la préservation des champs naturels d'expansion des crues de toute urbanisation dans certains secteurs de vallées inondables* »²³. Mais quant à eux, les documents cartographiques prévoient d'ouvrir à l'urbanisation de zones situées dans le fond de la vallée de l'Oise, dans le secteur de Persan-Beaumont en particulier (nord du Val-d'Oise). De même pour le Schéma Directeur de la vallée de l'Oise :

« On avait par exemple un Schéma Directeur de la vallée de l'Oise, qui n'était pas très vieux, mais qui n'avait pas suffisamment pris en compte le risque d'inondation. Donc dès l'instant où un maire estimait que son POS était compatible avec le schéma directeur, il estimait que c'était suffisant. Donc on se trouvait dans des situations où un POS ouvrait à l'urbanisation des zones qui étaient à risque » (Directeur de l'urbanisme et de l'environnement de la préfecture, Val-d'Oise)

²³ Schéma Directeur Régional de l'Ile de France, « Atténuer les effets des inondations », 1994.

Les services de l'Etat et notamment les DDE ne sont pas pour autant impuissants et inactifs en ce qui concerne l'orientation des documents d'urbanisme. Les DDE s'efforcent ainsi de « porter des messages » auprès des communes au moment de l'élaboration de leur POS. Toutefois, les objectifs du développement urbain et économique et sa rationalisation à l'échelle intercommunale restent prioritaires, dans une région où l'orientation « aménageuse » est très marquée. Il faut limiter et regrouper les zones classées NA (zones d'urbanisation future) aux POS, réduire l'accroissement continu des « flux domicile-travail » avec la région parisienne, et concentrer le développement urbain et économique autour des principaux axes de communication (routes nationales, voies ferrées) et des principales agglomérations de la vallée. Dans beaucoup de cas, ce faisant, les services d'Etat tendent à confirmer chez les élus la vocation urbaine et économique de leur commune. L'information sur la contrainte liée aux inondations apparaît alors fortement estompée.

Enfin, la latitude dont bénéficient les communes dans la gestion des zones inondables tient également aux limites du contrôle de légalité. En matière d'inondation comme en d'autres domaines, les services hésitent à se saisir de cette prérogative qui risque de mettre à mal les relations avec les élus.

*« Au titre du contrôle de légalité, on tentait d'appeler l'attention des maires sur les risques, quelquefois. Mais il faut reconnaître qu'on n'a pas toujours été assez insistant »
(Directeur de l'urbanisme et de l'environnement de la préfecture, Val-d'Oise).*

*« On ne s'est pas assez battu pour qu'il y ait des règles. Je pense par exemple aux lotissements de B. et d'A., où on a cédé un peu facilement devant la pression des maires ».
(Ingénieur, service d'urbanisme et d'aménagement, DDE Val-d'Oise)*

2.2.3 Une action d'affichage réglementaire des risques réduite aux acquêts

La liberté dont disposent les acteurs locaux dans la définition du risque à prendre en compte n'est pas fondamentalement modifiée par la politique impulsée par les autorités centrales au cours des années 1980, au travers des Plans d'exposition aux Risques (PER) notamment.

Au nom de l'objectif de sécurité des personnes et des biens, cette politique visait à accroître la surveillance de l'Etat sur la gestion des zones exposées aux risques naturels. Dans le cas de la vallée de l'Oise, elle ne débouche pas sur une remise en cause des pouvoirs territoriaux en ce domaine. Malgré des tentatives d'application, les capacités de contrôle des services de l'Etat (préfectures, DDE, SNS) sur la gestion des zones inondables ne sont pas réellement confortées.

Dans les départements de la vallée de l'Oise, l'action de cartographie réglementaire des risques naturels lancée par la Délégation aux Risques Majeurs (DRM) dans les années 1980 n'est pas sans effet au plan administratif. Elle suscite même à ses débuts un certain enthousiasme de la part de fonctionnaires qui y voient la possibilité d'investir un nouveau champ d'intervention. Cependant, ces mobilisations restent marginales au sein de l'organisation administrative. Elles impliquent des acteurs administratifs isolés, agissant comme des entrepreneurs ou des innovateurs, sans disposer d'un véritable soutien de la part de leur hiérarchie, préfet ou DDE.

« C'est moi qui ait lancé l'affaire, à l'époque où le ministère de l'Environnement [la DRM] cherchait des départements pilotes pour élaborer des PER. Il a fallu lever des obstacles. J'ai obtenu des crédits du ministère et j'ai constitué un noyau de personnes un peu pionnières, en allant chercher les gens du SNS et de la DDE (...). (Directeur de la Protection Civile (SIDPC) de l'Oise)

« En 1984-1985, à partir des décrets d'application de la loi 82.600 [créant les PER] j'avais monté une conférence inter services. J'ai eu beaucoup de difficulté. (...) Le directeur de cabinet de l'époque a dit « bon ben puisque vous semblez intéressé à cette application de la 82-600, allez voir puisque vous prétendez qu'il y a des villes que ça pourrait intéresser ». (Ingénieur - DDE Val-d'Oise)

En l'absence d'investissements significatifs de la hiérarchie administrative, les initiatives engagées ont du mal à s'inscrire dans la durée et à se traduire en programmes d'action cohérents. Elles s'épuisent face aux lourdeurs de la procédure et aux exigences méthodologiques réclamées par les textes pour l'élaboration des documents préventifs. Les coûts associés à la mise en œuvre de cette politique paraissent d'autant plus élevés qu'ils ne sont pas accompagnés par des signaux forts venus du niveau central. Portée au plan national par la seule Délégation aux Risques Majeurs, la politique des PER semble condamnée à conserver durablement un caractère expérimental. Les budgets obtenus par les services instructeurs paraissent dérisoires au regard des ambitions initialement affichées par l'Etat.

« Les PERi conduisaient à faire des études très lourdes. C'était lourd à deux niveaux : la procédure puisqu'en cas de désaccord avec les communes il fallait aller en Conseil d'Etat, et les études puisqu'il fallait faire des modélisations. C'était vraiment un gros bateau, quoi. (...) Les crédits du ministère de l'Environnement étaient relativement aléatoires, en plus ils arrivaient en toute fin d'année. Il y a eu tout un contexte qui a fait que l'Etat n'a pas eu les moyens de ses ambitions ». (agent de bureau d'urbanisme, participant à l'étude des PER de l'Oise)

Dans le département du Val-d'Oise, aucune procédure n'est finalement engagée le long de l'Oise et le document étatique préventif de référence reste le PSS. Dans le département de l'Aisne où n'existe aucun document réglementaire, une procédure PER est lancée en 1986 mais n'a pas abouti au moment des inondations de 1993 qui contraignent les services de la DDE à reprendre l'ensemble des études menées. Dans le département de l'Oise en revanche, où la politique des PER bénéficie du soutien constant de la direction de la Sécurité Civile de la préfecture, trois procédures successives sont prescrites pour les régions de Noyon (1986), Thourotte (1989), puis Compiègne (1992), et une quatrième est prévue à l'aval autour de Creil. Les deux premières sont approuvées respectivement en 1988 et 1992, tandis que la troisième couvrant le Compiégnois est interrompue par les inondations de 1993.

Là où elle aboutit, cependant, la politique des PER n'entame pas véritablement la liberté dont disposent les acteurs territoriaux dans la conduite de leurs affaires. Si les PER instaurent une nouvelle norme de prévention, celle-ci accroît peu le contrôle de l'Etat sur les pratiques locales. La politique engagée dans le département de l'Oise peut être quasiment menée à terme pour cette raison :

L'orientation imposée par les PER ne s'oppose pas aux pratiques et aux volontés communales en matière de prise en compte des risques.

« Le PERi du Noyonnais est passé comme une lettre à la Poste. Ça n'a donné lieu à aucune discussion de la part des communes. Alors à partir du moment où on avait ce premier PER approuvé, nous nous sommes dits, pourquoi ne pas continuer à assurer la couverture du reste de la vallée » (Directeur de la Protection Civile (SIDPC) de l'Oise)

Cette situation tient avant tout aux principes qui guident l'élaboration des PER. Conformément aux directives nationales de l'époque, les services ne les considèrent pas comme un moyen de limiter l'urbanisation dans les secteurs inondables, mais de garantir dans ces zones la sécurité des personnes et des biens. Cette logique transparait dans les critères retenus pour distinguer les différentes zones réglementaires. Seuls les secteurs définis comme les plus dangereux (plus de 1,50 mètre d'eau en cas de crue centennale) sont classés rouges et inconstructibles, tandis que les autres zones inondables restent constructibles sous certaines conditions. Ce faisant, les cartes réglementaires ne viennent en rien, ou presque, contrarier les pratiques ou les projets des communes. Tandis que les zones rouges concernent avant tout des zones agricoles ou naturelles, les cartes de risque ne limitent pas, par exemple, la faculté des communes d'urbaniser les zones inondables considérées comme moins dangereuses.

« Sur les anciens documents PER, il n'y avait aucune discussion avec les élus : c'était là il y a plus de 1,50 m, là il y a moins de 1,50 m, là c'est zone rouge, là c'est zone bleue. (...) À partir du moment où ce n'était pas contraignant, il n'y avait pas de discussion : les élus pouvaient construire du moment que ça dépassait pas 1,50 mètre, c'était même pas 1 mètre à l'époque. Les communes ont pu s'étendre sans aucun problème et faire des zones NA ». (Ingénieur en chef, DDE de l'Oise)

2.2.4 Un risque hétérogène

Une des conséquences de la pluralité des documents et des procédures réglementaires est d'engendrer des définitions hétérogènes du risque. La prise en compte du danger se fait au cas par cas dans la gestion des permis de construire ou dans l'élaboration des documents d'urbanisme ; il en résulte une grande variabilité, qui confère à la zone inondable des contours flous dans l'ordre juridique, comme dans l'ordre socio-politique.

Les « zones submersibles » du PSS sur les communes de la moitié aval, ou les « zones inondables » des PER du département de l'Oise dessinent par exemple des menaces différentes. Les premières signalent les endroits où le fleuve doit s'écouler librement, les secondes les secteurs dangereux pour les biens et les personnes. La création de ces périmètres à risque ne se traduit pas, en outre, par la prescription de nouvelles pratiques ou de nouveaux comportements sociaux. La zone B du PSS comme les zones bleues des PER sont certes définies comme inondables et des règles préventives s'y appliquent, mais celles-ci ne modifient en rien, ou presque, les possibilités d'action antérieures des élus ou des pétitionnaires de permis de construire.

La faible existence du risque au plan normatif se révèle à l'examen des POS, qui constituent un bon indicateur de la façon dont les communes tiennent compte des

menaces d'inondation et la considèrent comme une réalité contraignante. Une étude réalisée en 1994 par la DDE du Val-d'Oise montre le traitement disparate des inondations dans les POS des vingt-deux communes du département riveraines de l'Oise.

Dans la plupart des documents, la prise en compte de la question des inondations est marginale voire inexistante. Seules les annexes rappellent l'existence du risque, du fait de l'obligation légale d'y faire figurer le PSS (en tant que servitude d'utilité publique). Le traitement de la question est donc délégué, en aval, à la procédure d'instruction des permis de construire, sans qu'aucune orientation ne soit fixée dans le document lui-même. Les rapports de présentation ne mentionnent qu'exceptionnellement le caractère inondable de la commune. Les plans de zonage font quant à eux apparaître aux abords de la rivière une alternance désordonnée de zones naturelles (classées NC ou ND), de zones urbanisées (U) ou urbanisables (NA). Les zones naturelles sont dominantes dans certaines communes, souvent parsemées de petits îlots d'urbanisation. Dans les autres communes, seule une bande étroite le long du cours d'eau, correspondant à la zone A du PSS, fait figure d'espace dédié aux inondations, tandis que les zones U et NA constituent l'essentiel de la zone riveraine.

3. Le tournant réglementaire de 1994-1995 : un risque objectif et contraignant

À partir des années 1994-1995, la configuration d'action publique connaît un profond changement du fait de plusieurs facteurs convergents : la survenance de deux inondations majeures en 1993 et 1995, les mobilisations qu'elles suscitent au niveau administratif et politique, des directives ministérielles imposant une nouvelle politique de prévention des inondations (circulaire "Balladur" et textes consécutifs).

Ces changements contribuent à une évolution du jeu local, qui se réoriente progressivement autour d'un nouvel axe de référence : le risque d'inondation centennal évoqué par les textes réglementaires tend à s'imposer comme une base normative unique pour les acteurs territoriaux, qui sont mis en demeure de l'intégrer dans leurs pratiques et leurs projets. Auparavant floue, hétérogène et modulable par des travaux de lutte contre les crues, la menace d'inondation, traduite dans la "zone inondable", est désormais affichée comme une entité objectivée et non modifiable.

De même, l'intervention publique en réponse aux inondations opère un retournement presque complet : elle consiste désormais à adapter les pratiques sociales à cette menace intangible. L'occupation urbanistique et humaine de la zone inondable devient le principal problème public à traiter. Sa gestion réglementaire est le socle de la stratégie préventive à mettre en œuvre, tandis que les modes d'intervention en terme de travaux sont réajustés pour devenir des outils d'accompagnement de la politique réglementaire.

Dans cette partie, nous étudierons un premier ensemble de changements qui contribuent à la définition d'une nouvelle stratégie de prévention des inondations le long de la vallée de l'Oise. Un premier facteur d'évolution a trait au ralliement d'une partie des services de l'Etat à la nécessité d'une politique de gestion de la zone inondable. Les inondations de 1993 jouent un rôle de détonateur et décident les services à engager une action forte au plan réglementaire, sous l'impulsion des préfets de département (3.1). Cette mobilisation administrative se traduit par une législation étatique sur les zones inondables de la vallée. La mise en place de cette politique passe par l'objectivation sous forme de cartes d'un nouveau risque d'inondation de référence, et sa traduction en commandements normatifs. Les acteurs territoriaux sont enjoins d'adapter leurs pratiques, leurs politiques, leurs intérêts à cette nouvelle définition du risque (3.2).

3.1. Les inondations de 1993 et l'exigence d'une action étatique au plan réglementaire

Le changement intervenu à partir de 1993-1994 dans la politique de prévention des inondations de la vallée de l'Oise est d'abord le fait de la stratégie d'action adoptée par les services de l'Etat au lendemain des inondations de 1993. Alors que la prévention réglementaire ne constituait pas jusque-là une priorité pour la hiérarchie administrative (*cf. supra*), elle le devient sous la pression conjuguée des événements et des autorités ministérielles. L'impulsion décisive est liée à l'engagement des préfets de département eux-mêmes en faveur d'une action forte de l'Etat en matière de réglementation (3.1.1).

Cette impulsion préfectorale s'accompagne d'une réorganisation administrative de la prise en charge des questions réglementaires. Si le service de Navigation était jusque-là l'intervenant essentiel dans ce domaine, sa gestion est remise en cause par d'autres services défendant des principes d'action plus volontaristes (3.1.2).

3.1.1. Les inondations de 1993 et la mobilisation préfectorale

À la fin décembre 1993, la vallée de l'Oise est touchée par des inondations exceptionnelles. De l'amont dans l'Aisne à l'aval dans le Val-d'Oise, aucune région n'est épargnée. De très nombreux pavillons d'habitations sont sous l'eau et leurs habitants obligés d'évacuer, des entreprises sont fermées ou menacées de fermeture, une grande partie du réseau routier est coupée. En cette période de fêtes de fin d'année, l'événement fait la une des journaux télévisés, de la presse locale et même nationale. En signe de solidarité, le Président de la République F. Mitterrand vient rendre visite aux riverains sinistrés d'Auvers-sur-Oise. L'état de catastrophe naturelle est rapidement déclaré pour les trois départements, permettant ainsi l'engagement des procédures d'indemnisation pour les habitants et les entreprises.

Un an après, à la fin du mois de janvier 1995, le même scénario se reproduit. Dans certains secteurs, comme le département du Val-d'Oise, ces nouvelles inondations sont plus importantes que l'année précédente.

Pour les services départementaux de l'Etat, les inondations de 1993 surviennent dans un contexte marqué par la prégnance d'un ensemble de discours politiques et médiatiques mettant l'accent sur les responsabilités de l'administration face aux risques. La forte médiatisation des événements et les polémiques locales qui se développent à propos des causes de la catastrophe rendent ces thèmes particulièrement préoccupants pour les responsables administratifs. Ce qui est en jeu, comme en témoignent les courriers internes échangés, ce sont « *les attentes accrues des populations et des médias en matière de sécurité depuis les catastrophes du Grand Bornand et de Vaison-la-Romaine* », ou les « *obligations de l'Etat de garantir la sécurité des personnes et des biens* ».

Le Code de l'urbanisme, la loi de 1982 sur les PER, la loi « sécurité civile » de 1987, les textes récents de 1994 et en particulier la circulaire du 24 janvier 1994, font l'objet d'une analyse attentive dans les services des DDE et des préfetures. Il s'agit de déterminer précisément, dans un domaine caractérisé par l'enchevêtrement des compétences et l'empilement des procédures, quelles sont les obligations d'action de l'Etat comme celles des communes en matière de risques.

Or le constat est rapidement établi parmi les services, que ni l'Etat ni les collectivités locales n'ont satisfait à ces obligations. Les agents des services d'urbanisme et d'aménagement des DDE s'emploient à comparer dans le détail le zonage et le règlement des Schémas Directeurs, des POS, du PSS, avec le relevé de la crue récente. Ils interrogent aussi les conditions dans lesquelles ont pu être délivrées de très nombreuses autorisations de construire dans les zones récemment inondées, alors même que leur caractère inondable n'était pas réellement inconnu des services. Ces études contribuent à asseoir un peu plus le constat de la nécessité d'une rénovation des documents préventifs applicables aux zones inondables de la vallée.

« Pendant la crue de 1993, les services de la DDE et du SNS ont établi un relevé des zones inondées qui a montré que les inondations étaient d'une ampleur telle qu'elles apportaient la preuve que le PSS était complètement inadapté. Donc nous nous sommes finalement ramenés à cette évidence : sauf à engager la responsabilité de l'Etat, il fallait absolument remplacer ce PSS par une autre servitude beaucoup mieux adaptée ». (directeur de l'urbanisme et de l'environnement de la préfecture du Val-d'Oise)

« Les inondations montraient, que ce soit les services de l'Etat ou les maires après la décentralisation, qu'un simple document d'urbanisme ne permet pas d'éviter les constructions dans les zones à risque. On a vu qu'un POS n'a pas l'efficacité suffisante pour garantir que les habitations ne viennent pas s'implanter dans les zones à risque. Parce que les pressions locales sont importantes, la pression urbaine aussi. Les terrains de la vallée de l'Oise ont pris beaucoup de valeur. Et le PSS de son côté était vraiment inexistant, quoi. En tout cas, il n'a pas rempli son office. Il fallait absolument un nouvel instrument de maîtrise des sols ». (Chef du service d'urbanisme et d'aménagement, DDE du Val-d'Oise)

Responsabilités organiques de l'Etat et responsabilités juridiques des agents administratifs en matière de risques se mêlent et suscitent une exigence d'action de la part de l'administration. Cette nécessité d'action se ressent d'autant plus qu'elle est appuyée ici directement par le niveau ministériel. L'Oise est en effet une rivière de plaine importante, dont la vallée est soumise à une forte pression urbaine, notamment à l'approche de la région parisienne. Les inondations de décembre 1993 ont provoqué des dommages économiques considérables, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation officielle²⁴. Ces inondations, avec celles qui ont affecté le nord-est et le sud de la France constituent pour le gouvernement une fenêtre d'opportunité. L'événement permet de fonder une nouvelle politique de prévention des risques d'inondation, centrée sur la maîtrise de l'urbanisation dans les zones inondables.

Avec une rapidité remarquable, des circulaires sont envoyées aux préfets dès le lendemain de ces événements et l'engagement d'un chantier législatif est

²⁴ Après une enquête rapide auprès des préfectures et des chambres de commerce et d'industrie des trois départements, le bureau d'étude Hydratec les évalue à environ 700 millions de francs. Cf. Hydratec, *Analyse de la crue de décembre 1993. Elaboration de propositions d'actions pour l'Entente*, Entente Interdépartementale pour la protection contre les inondations de l'Oise et de l'Aisne, août 1995.

annoncé²⁵. Aux yeux des autorités parisiennes, la vallée de l'Oise constitue l'une des régions prioritaires pour l'application de la nouvelle politique et fait l'objet de leur part d'un suivi particulier. Le volontarisme affiché par l'administration centrale est d'autant plus affirmé qu'elle connaît les possibilités de conflits soulevées par la politique de gestion des zones inondables et redoute les réticences des administrations locales à s'y engager pleinement. Il s'agit dès lors pour les services centraux de réduire les incertitudes sur la politique à engager au niveau départemental et de limiter les marges d'action et d'interprétation laissées aux préfets ou aux DDE. Cela se traduit par des appels directs à la nécessité d'une intervention réglementaire et des rappels réguliers des principes de la politique nationale.

Ces possibilités de conflits locaux dans l'exécution des textes sont effectivement largement ressenties par les services. Ceux-ci connaissent les difficultés politiques auxquelles les exposerait l'application de la politique nationale, qui les incite à une certaine prudence :

« Une réflexion est à mener avec les communes et les subdivisions territoriales sur la compatibilité des POS et des inondations. A priori forte réticence des communes pour interdire toute urbanisation nouvelle. C'est inquiétant mais préfigure bien des difficultés que nous aurons si l'Etat s'engage dans cette voie. Cf. réaction du ministre Royer à Tours ». (réunion des chefs de services du 16 février 1994 à la Préfecture du Val-d'Oise, Intervention du service d'urbanisme de la DDE).

La comparaison entre les documents d'urbanisme des communes et les cartes de zones inondables, par exemple, leur montre l'ampleur de la confrontation possible à venir. Ainsi dans le cas, extrême il est vrai, des communes du SIVOM de Compiègne (Oise) :

« Sur le territoire des onze communes membres du SIVOM de Compiègne, 86 % des zones inondables sont urbanisées ou destinées à l'urbanisation (58 % U ou ZAC et 28 % NA). Les zones « naturelles » (classées NC ou ND aux POS) ne représentent que 14 % du total des zones inondables... Dans l'hypothèse d'un gel systématique des futurs secteurs de développement, 211 hectares sur 251 soit 84 % des zones NA à vocation d'activités économiques seraient réduites... Ce serait au total 52 % des opportunités de développement en ZAC et en zones NA qui seraient amputées aux communes du SIVOM. Les principales options de développement économique du secteur de Compiègne seraient à reconsidérer ». (Préfecture de l'Oise, DDE de l'Oise, Version provisoire du rapport de présentation pour le PPR Compiègne / Pont-Ste-Maxence, juillet 1996)

Pour les administrations départementales, un arbitrage difficile est donc à effectuer entre la nécessité de répondre aux exigences ministérielles et le risque de conflits politiques au niveau local. De façon sans doute paradoxale du point de vue des stratégies d'action habituelles des préfets, ceux-ci pèsent dans le cas présent de manière décisive en faveur de la première alternative. Les pressions conjuguées de la crise subie et des exigences centrales qui s'expriment de manière

²⁵ Circulaire interministérielle aux préfets du 24 janvier 1994 ; Circulaire « Balladur » aux préfets du 2 février 1994 ; Loi du 2 février 1995 créant les Plans de Prévention des Risques (PPR).

directe rendent en fait impensable une stratégie d'attente ou de retrait et conduisent à passer outre la crainte de conflits possibles. Pour les préfets des départements de la vallée de l'Oise, l'important est d'aboutir rapidement à une réglementation étatique des zones inondables.

« Ce qui anime notre préfet je crois, et ce qui a animé le précédent lorsqu'il a lancé le PER, c'est d'éviter que la responsabilité de l'Etat ne soit engagée si par malheur une deuxième inondation se produisait, et elle s'est produite. C'est ce qui explique le caractère très pressant des instructions que nous a données le préfet de l'époque après ces premières inondations. Il nous a dit : on a une obligation de résultat qui est que pour les prochaines périodes hivernales, il faut qu'on ait un document approuvé ». (Directeur de l'urbanisme et de l'environnement de la préfecture du Val-d'Oise).

« Le préfet a vécu une crise : l'inondation de décembre 1993. Avant, rien. Moi j'avais proposé plusieurs années de suite un atlas des zones inondables, ça a toujours été rejeté à la queue des demandes de crédit. Après la crue de 1993, le préfet m'a demandé de lui dire quel était le meilleur outil (...) on ne pouvait pas aborder une deuxième, puis une troisième crue, sans avoir rien fait ». (Ingénieur, DDE Val-d'Oise)

3.1.2 Au sein des services techniques de l'Etat, de nouveaux propriétaires du problème des risques ?

L'impulsion préfectorale en faveur d'une action forte de l'Etat au plan réglementaire conduit à une redistribution des cartes entre les services intervenant en ce domaine. Si le service de Navigation constituait jusqu'alors le principal propriétaire de la question, il est critiqué pour sa gestion passée. L'évocation de ses pratiques antérieures est l'occasion pour d'autres services de dénoncer des déficiences et des compromis.

« La Navigation donnait son quitus dans les zones qui étaient classées zones de débit complémentaire pour lesquelles des autorisations n'auraient jamais dû être données. Mais au bout de 15 ans sans inondation, elles se sont vues ouvrir un droit de construire » (Ingénieur d'arrondissement, DDE de l'Oise)

« Dans la région, on a considéré que s'il y a eu une inondation de 50 cm, il suffit de remblayer de 70 cm pour ne pas être inondé... À chaque fois qu'il y a des remblaiements, si ce ne sont pas des remblaiements sauvages, il y a une demande d'autorisation et les études d'impact hydraulique sont appréciées par le SNS... Mais le SNS traînait des pieds pour organiser les remblais. C'était plus confortable pour lui d'avoir une attitude souple que de dire non ». (Ingénieur du siège, DDE de l'Oise)

Ces critiques doivent être remises en perspective. Elles sont d'abord le fait de services porteurs d'autres logiques d'action, et qui adoptent un point de vue différent sur la question des inondations. Le bilan critique recouvre une remise en cause de l'emprise du SNS et surtout de sa culture d'intervention sur la gestion des problèmes de risques. Plus qu'une prise de conscience et un diagnostic enfin lucide, c'est bien un changement de point de vue et de valeurs que l'on constate.

La décision préfectorale et les orientations fixées par les directives nationales sont l'occasion, pour les services juridiques des DDE notamment, de faire valoir une conception plus volontariste de la prévention réglementaire des inondations. Le

problème à leurs yeux est celui de la nécessité de rompre avec ce qui apparaît, désormais, comme du "laxisme" dans la gestion des zones inondables. Pour ces fonctionnaires, la préservation des champs naturels d'inondation, la reprise en main de la planification urbaine pour tenir compte des risques doivent résonner comme des nouveaux mots d'ordre de la politique préventive.

« Ce qui m'importe est d'installer cette nouvelle culture à travers laquelle il faut que j'arrive à dire : vous savez, les champs d'expansion des crues qui ne sont plus que des résidus, des lambeaux dans le lit majeur de la vallée de l'Oise, urbanisés à 75-85 %, ces champs d'expansion des crues résiduels, il faut absolument les protéger contre toute urbanisation ». (Ingénieur du service d'urbanisme et d'aménagement, DDE du Val-d'Oise)

« Pour moi le PPR n'est pas un PPR d'abord. C'est d'abord un outil pour améliorer la planification urbaine. (...) la décentralisation n'a pas eu d'impact positif en matière de prise en compte du risque naturel. Certains imaginent que se rapprochant de la base, les décisions en matière de planification urbaine collent à la réalité et prennent davantage en compte le risque local. Or on voit bien que ça n'a pas été le cas. Bien au contraire ». (Ingénieur du service d'urbanisme et d'aménagement, DDE du Val-d'Oise)

Parallèlement, le service de Navigation intervient peu dans la mise en œuvre des nouvelles procédures initiées par les préfets et se trouve cantonné à un rôle de fournisseur de données techniques (relevés de cotes, cartes des crues historiques). Il s'agit ici aussi d'afficher nettement la rupture avec la culture de service antérieure, liée à la protection du cours d'eau et à l'objectif du maintien du libre écoulement.

« Jusqu'à présent, c'est le SNS qui avait fait tous les anciens documents, PERi, PRNi, PSS, tous les plans de zonage ont été faits par le SNS, et la DDE faisait la partie texte. Et puis là, le SNS nous a fourni des données seulement, ils ne sont pas trop intervenus. Ça nous satisfaisait : comme ils avaient été relativement laxistes jusqu'à présent ça nous a permis de resserrer les boulons » (Ingénieur en chef, DDE de l'Oise)

C'est désormais aux services juridiques des DDE spécialisés dans les questions d'aménagement, d'urbanisme ou - quand ces services existent - d'environnement, que revient la charge de l'élaboration des procédures réglementaires : service de l'Urbanisme et de l'Environnement (DDE-Aisne), service de l'Économie et des Études Générales (DDE-Oise) en collaboration avec les ingénieurs d'arrondissement et l'Agence d'Urbanisme de la vallée de l'Oise pour leurs connaissances des enjeux urbanistiques locaux ; service d'Aménagement et d'Urbanisme (DDE-cellule environnement Val d'Oise) renforcée par un ingénieur TPE chargé de mission sur les risques naturels.

La rupture avec le système antérieur n'est cependant pas totale. Le service de Navigation, conserve des marges de manœuvre importantes dans le domaine réglementaire. Ses compétences propres sur la gestion du cours d'eau restent intactes ainsi que ses prérogatives en matière de police de l'eau et de contrôle des travaux de protection contre les crues (digues, remblais). Ces pouvoirs maintenus en font donc toujours un acteur influent sur l'orientation des décisions préventives.

3.2. La définition par l'Etat d'une nouvelle norme de risque

La mobilisation administrative du tournant des années 1994-1995 va se traduire par un effort des services de l'Etat pour instituer une nouvelle norme de danger et la faire reconnaître par les acteurs territoriaux.

Les services déploient pour cela un ensemble d'activités composites, qui s'articulent entre elles malgré leurs différences formelles : la réactivation d'un rapport hiérarchique aux collectivités locales, avec l'engagement unilatéral de procédures réglementaires (3.2.1), un travail d'objectivation du risque d'inondation, instituant une référence normative unique (3.2.2), des efforts pour intéresser et rallier les élus locaux à la politique engagée (3.2.3) ; enfin, un travail pour légitimer et institutionnaliser la nouvelle norme de risque grâce à l'usage de la cartographie (3.2.4).

3.2.1 Une posture étatique hiérarchique

La pression sociale et politique engendrée par les inondations de 1993-1994 s'accroît après celles de 1995. Elle rappelle à l'Etat local ses obligations régaliennes : « étudier et afficher les risques » mais aussi « imposer les servitudes »²⁶. À la demande des préfets, les services des DDE s'attèlent à la tâche : il faut rappeler, de façon stricte, les règles du jeu prévues par les textes en matière de risques d'inondation.

Au niveau de chaque département, un programme volontariste est défini. Les instruments de prévention mobilisés par l'administration ne sont pas seulement à valeur informative, comme les Atlas des Zones Inondables. Il s'agit de mettre rapidement en place une nouvelle réglementation préventive pour les zones inondables de la vallée, et ce de façon unilatérale, voire autoritaire par rapport aux communes. Ce programme se traduit par l'engagement successif de procédures réglementaires de type Plan de Prévention des Risques (PPR), documents ayant valeur de servitude d'utilité publique et s'imposant légalement aux communes dans leurs actes et leurs documents d'urbanisme.

Tableau 1 : Procédures préventives engagées par l'Etat dans la vallée de l'Oise à partir de 1994

Localisation	Année de prescription	Type de procédure	Etat de la procédure
<u>Val-d'Oise</u> (les 22 communes riveraines)	1994	PER (abandonné) puis PPR	Approuvé en août 1998

²⁶ Relevé de conclusions du groupe de travail inter-services POS – Inondations mis en place à la préfecture du Val-d'Oise, réunion du 9 mars 1994.

<u>Oise</u> (les 66 communes riveraines)	1994	Atlas des zones inondables	Approuvé en février 1997
<u>Oise</u> 15 communes, région de Compiègne	1995	PPR	Approuvé en novembre 1996
<u>Oise</u> 18 communes, région de Creil	1997	PPR	Approuvé fin 2000
<u>Oise</u> 20 communes, région de Thourrotte-Ribécourt	2000	PPR	En phase d'élaboration
<u>Oise</u> 13 communes, région de Noyon	Programmé	PPR	
<u>Aisne</u> 23 communes, région de Chauny-La Fère	1995	PPR	Approuvé en avril 1999
<u>Aisne</u> 20 communes, région d'Origny-Ste-Benoîte	1998	PPR	En phase d'élaboration
<u>Aisne</u> 25 communes, région de Hirson	Programmé	PPR	

Le caractère volontariste et étatique de la démarche se traduit aussi par la délimitation de périmètre d'action à l'échelon supra-communal. Les PPR engagés le sont à l'échelle d'un large territoire, celui des communes riveraines du département entier (cas du Val-d'Oise), ou à l'intérieur des limites de chaque bief hydraulique lorsque le nombre de communes concernées est trop important (cas de l'Oise et de l'Aisne).

À terme, une couverture exhaustive de la vallée est recherchée à l'intérieur de chaque département. L'objectif des services est de couvrir par ces documents étatiques la proportion maximale des zones inondables de la vallée. Cette ligne de conduite s'infléchit cependant en fonction des moyens concrets (humains et matériels) de mise en œuvre. En pratique, les procédures PPR ne sont pas le plus souvent engagées de front sur l'ensemble d'un département, mais les unes après les autres, au rythme de l'arrivée des crédits ministériels et de la disponibilité des agents de la DDE.

La volonté de mettre rapidement en place la nouvelle réglementation se manifeste également dans le cas du département de l'Oise par la réalisation, entamée au lendemain des inondations de 1993, d'un Atlas des zones inondables. Ce document, prévu par la circulaire du 24 janvier 1994, a essentiellement une valeur informative, sans force réglementaire propre. L'Atlas vise néanmoins aux yeux de la DDE de l'Oise à renforcer ses possibilités de contrôle sur la gestion de la zone inondable par les communes. Il est envoyé aux élus accompagné d'un courrier du préfet indiquant son mode d'emploi pour la gestion de l'urbanisme et du droit des sols. L'Atlas constitue aux yeux des services un moyen de pallier l'absence provisoire de réglementation sur certains secteurs de la vallée et d'anticiper sur sa mise en œuvre :

« On était sur le futur PPR Compiègne / Pont-Saint-Maxence dont l'étude était commencée plus ou moins avant les inondations de 1993. On a compris les grosses difficultés qu'il y aurait et le temps qui serait nécessaire pour couvrir l'ensemble de la vallée, et on a pensé qu'il était nécessaire de donner une information plus rapide en attendant que les communes concernées soient couvertes par un PPR. C'est la raison pour

laquelle on a fait cet Atlas. ». (Ingénieur du service des Études Générales, DDE de l'Oise).

Au total, l'action volontariste de l'Etat à partir de 1994 induit un changement important dans la prise en compte réglementaire du risque d'inondation. Alors que seuls quelques secteurs étaient auparavant concernés par des documents préventifs, la couverture de l'ensemble de la vallée est désormais l'objectif principal. À la gestion essentiellement localisée de la zone inondable, il s'agit de substituer une gestion verticale, placée sous l'égide de l'Etat. Mais cela suppose aussi une certaine uniformité de la base de connaissance.

3.2.2. Un risque défini de manière technique : l'inondation centennale comme représentation non négociable de la menace

Au-delà de l'engagement d'une série de procédures étatiques tout au long de la vallée de l'Oise, l'effort de l'administration pour instituer une nouvelle norme de danger est assuré par le caractère « techniciste » de sa définition.

Le schéma d'élaboration de la nouvelle réglementation préventive est le suivant : le risque, désormais, se définit de manière technique ; il est déterminé par sa représentation scientifique (pour simplifier : l'enveloppe de la zone considérée comme inondable) ; celle-ci constitue une réalité contraignante au plan juridique. Les discussions légitimes concernant les mesures de prévention à mettre en œuvre se situent dès lors avant tout sur le terrain de la technique.

« Qu'est ce qui est à négocier ? Il est sûr que des fois c'est à la frange, à l'épaisseur du trait. Je n'appelle pas ça de la négociation, comme si on disait « écoutez M. le maire, on vous comprend bien, vous avez une future ZAC ici, on vous comprend bien, on va vous la mettre en zone blanche ». À partir du moment où les services de l'Etat sont au fait des limites de l'inondation, je dirais qu'il n'y a pas de problème. Personne ne peut plus venir dire autre chose que ce qu'on en a dit. Il ne peut y avoir deux vérités ». (Ingénieur SNS, Pontoise)

Pour élaborer les projets de réglementation des zones inondables, les fonctionnaires s'inspirent des recommandations méthodologiques du ministère de l'Environnement²⁷. Un des pivots essentiels en est l'objectivation cartographique d'une crue dite de référence, dont les textes gouvernementaux demandent qu'elle soit au moins de fréquence centennale²⁸. Cette exigence élevée signale les objectifs sécuritaires que les autorités centrales cherchent à diffuser auprès des acteurs territoriaux : le scénario à prendre en compte est celui d'une catastrophe, au moins au sens de la théorie des probabilités.

²⁷ A travers la circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables et le Guide méthodologique d'élaboration des PPR (même si les services ne reprennent pas l'ensemble des propositions méthodologiques ministérielles, en particulier celles visant l'organisation d'une concertation formalisée avec les acteurs locaux).

²⁸ Crue ayant une chance sur cent d'être égale ou dépassée en une année. La circulaire du 24 janvier 1994 parle de « la plus forte crue connue et, dans le cas où cette dernière serait plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière ».

Dans la démarche suivie, l'objectivation d'une inondation de référence vise à faire de l'administration le porte-parole²⁹ légitime du danger naturel défini comme la menace collective de référence. Les services sont invités à définir l'enveloppe spatiale et les hauteurs de cette crue de référence et si possible à représenter ces données sur des cartes spécifiques. L'Atlas des zones inondables du département de l'Oise, les « cartes d'aléas » annexées aux PPR ailleurs, répondent à ce souci³⁰.

Comme l'exprime un technicien à propos de la réalisation de l'Atlas des zones inondables, l'objectif de ces documents est de « *fixer toutes les idées au plan réglementaire* ». Autrement dit, la zone inondable, sous forme de limites et de hauteurs d'eau cartographiées, doit acquérir réglementairement un statut de réalité non-négociable pour les acteurs socio-politiques.[voir en annexe un extrait de l'Atlas des Zones Inondables du département de l'Oise]

Plusieurs opérations participent de cet effort de stabiliser et de "durcir" la représentation de l'inondation.

C'est en premier lieu l'affirmation par l'Etat du caractère stationnaire, sinon immuable, de la menace d'inondation ainsi définie. La crue de référence représentée sur les cartes n'est pas susceptible, en effet, d'être modifiée par l'existence ou la réalisation de travaux de protection (digue, levée). La rivière en crue est en quelque sorte sanctuarisée : il n'est plus possible d'espérer modifier par des interventions humaines la contrainte naturelle qu'elle représente. Les travaux de protection contre les crues qui sont ou qui pourraient être réalisés – par les collectivités locales en particulier – sont désormais considérés comme *transparents* (selon la terminologie ministérielle) du point de vue de la nouvelle réglementation préventive élaborée³¹. Tel est le message que les services de la DDE s'efforcent, non sans difficulté, de faire passer aux élus concernés :

« Le problème de la prise en compte des aménagements contre les crues, c'est quelque chose qui passe très mal, très très mal même avec les élus. (...) l'Etat ne prend pas en compte les travaux, c'est bien dit dans les textes, on dit que le risque existe toujours malgré les protections. Donc on met en rouge (inconstructible) des zones [que les élus] considèrent comme complètement protégées ». (Ingénieur du service des Études Générales, DDE de l'Oise)

Le caractère contraignant de l'inondation de référence découle aussi de l'application par les techniciens de normes plus strictes dans la production des documents prescriptifs. Les nouvelles pratiques consistent à fixer le statut

²⁹ Au sens de B.Latour, *La science en action*, Paris, La Découverte, 1989, p. 109 s.

³⁰ Leur élaboration mobilise un petit groupe de techniciens : deux, trois ingénieurs des services d'urbanisme des DDE, aidés d'un technicien du Service de Navigation (dans les départements de l'Oise et du Val-d'Oise) - et d'un bureau d'étude privé (Hydratec, dans le département de l'Aisne)

³¹ Les agents s'appuient ici sur le guide méthodologique d'élaboration des PPR où cette doctrine est énoncée. La justification qui en est donnée est d'ordre sécuritaire. « Les terrains protégés par des ouvrages (digues, paravalanches, merlons...) seront toujours considérés comme restant soumis aux aléas, c'est-à-dire vulnérables. On ne peut en effet avoir de garantie absolue de leur efficacité, et, même pour ceux réputés les plus solides, on ne peut préjuger de leur gestion et de leur tenue à long terme ». On peut penser que ce principe répond aussi à un souci plus pragmatique : essayer de décourager par avance les velléités d'élus qui pourraient être tentés de réclamer de lourds travaux d'aménagement afin d'assouplir les contraintes réglementaires imposées par l'Etat sur le territoire de leur commune.

réglementaire de la zone à partir des paramètres d'inondabilité donnés par les études cartographiques, et non plus sur la base d'une distance conventionnelle à la rivière, comme pour les PSS par exemple. Les agents des services des DDE déduisent les contraintes réglementaires qui devront s'appliquer de ce que leurs cartes disent du risque. La référence technique et scientifique sert de socle pour le travail de classement réglementaire et reçoit une attention prioritaire par rapport aux autres critères :

« Dans le cadre de l'élaboration des PPR, le principe de base qu'on a fixé, c'est que tout ce qui est inondable est zone rouge (inconstructible), quelle que soit la hauteur d'eau. Et puis on revient sur ce classement en disant oui, mais là c'est urbanisé, donc on le met en bleu (constructible sous conditions). Là c'est urbanisé mais comme il y a plus d'un mètre d'eau ça doit rester en rouge » (Ingénieur, DDE de l'Oise)

Par ce biais et par d'autres, l'évolution des pratiques des services a pour conséquence d'accroître considérablement la contrainte juridique pesant sur les zones inondables. La mise en œuvre du principe de préservation des champs naturels d'inondation, notamment, conduit à rendre inconstructible aux yeux de l'administration les secteurs inondables non (encore) urbanisés, même s'ils sont soumis à un risque de submersion pourtant minime.

« Dans les PPR on dit aux élus : là il y a un peu d'eau, même un coup de 10 cm d'eau, vous ne pouvez pas vous étendre. [les élus protestent] 'Mais on n'a jamais été inondé, là !' (...) il a fallu leur faire comprendre ». (Ingénieur, DDE de l'Oise)

Ce ne sont plus seulement les zones les plus dangereuses pour la sécurité des personnes et des biens qui sont *a priori* classées à risque, comme dans les anciens PER du département de l'Oise. Toutes les zones inondables deviennent inconstructibles en dehors des secteurs urbanisés ou « en cours d'urbanisation », selon le principe formulé par la DDE du département de l'Oise [voir document en annexe - PPR de Compiègne]. Dans le Val-d'Oise et l'Aisne, la formulation est toutefois moins abrupte : il s'agit de protéger les champs d'expansion des crues encore préservés de l'urbanisation. Les conséquences juridiques sont aussi moins strictes : seuls les champs d'inondation assez vastes pour jouer un rôle dans l'expansion des crues deviennent inconstructibles³².

Pour justifier ces orientations politiques radicalement nouvelles, les techniciens des services de la DDE prennent appui et citent les textes des directives ministérielles de 1994. Les nouvelles règles en matière d'aménagement des zones inondables qu'elles indiquent jouent un rôle important dans les argumentaires développés. (voir encadré ci-dessous)

³² Dans le cas du Val-d'Oise, le principe du maintien des champs naturels d'inondation n'est en fait appliqué que dans un second temps, après l'abandon en mars 1996 de la première procédure PER engagée au lendemain de l'inondation de 1993, et la prescription par le préfet d'une seconde procédure PPR. Sur ce point, cf. *infra* section 4.

Tableau 2 : Normes ministérielles en matière d'aménagement des zones inondables de plaine

(d'après les circulaires du 24 janvier 1994, circulaire du 2 février 1994, circulaire du 24 avril 1996)

Au sens de ces textes, les normes à mettre en œuvre en matière d'aménagement des zones inondables dans le cas de crues de plaine sont les suivantes :

*Les zones inondables sont déterminées par une crue de référence qui est la plus forte crue connue, à condition qu'elle soit au moins de fréquence centennale.

*À l'intérieur des limites dessinées par la crue de référence, les normes à appliquer dépendent du caractère urbanisé ou non des zones inondables.

*Les secteurs « non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue peut stocker un volume d'eau important » sont normalement inconstructibles même si la hauteur d'eau possible est faible (principe de la préservation des champs naturels d'expansion des crues).

*Dans les secteurs urbanisés, une différence est faite selon la hauteur d'eau possible, dont la limite est fixée à un mètre au-dessus du sol au sens de la crue de référence (circulaire « Balladur » du 2 février 1994).

*Les secteurs urbanisés où la hauteur d'eau possible dépasse 1 mètre sont normalement inconstructibles. Il s'agit de « veiller à ce que soit interdite toute construction nouvelle et saisir toutes les opportunités pour réduire le nombre de constructions exposées ».

*Les secteurs urbanisés où la hauteur d'eau possible est inférieure à 1 mètre sont constructibles sous certaines conditions de travaux. Il s'agit de « veiller à ce que les dispositions nécessaires soient prises pour réduire la vulnérabilité des constructions qui pourront éventuellement être autorisées ».

Les services de l'Etat utilisent concrètement ces textes pour mettre en scène la rupture qu'ils opèrent par rapport aux pratiques antérieures de gestion des zones inondables. La norme centrale est ici déterminante pour justifier le changement dans l'accord tacite, fondée sur des pratiques routinisées, entre l'Etat local et les maires.

Par exemple, les circulaires de 1994 sont largement diffusées auprès des élus communaux. Elles leur sont envoyées par courrier, expliquées lors de réunions en mairie, rappelées dans les rapports de présentation de l'Atlas et des PPR. Il s'agit pour l'administration d'afficher auprès des élus la nécessité d'un changement et de la remise en cause des compromis passés.

« [Après rappel des objectifs fixés par la circulaire du 24 janvier de 1994]. Je vous demande d'apporter la plus grande attention à la prise en compte de ces recommandations dans les documents d'urbanisme, ainsi que dans l'instruction des permis de construire. J'ai bien conscience que la mise en œuvre de ces objectifs requiert la modification des pratiques actuelles qui permettaient d'urbaniser en zones d'expansion des crues ». (lettre du préfet du Val-d'Oise aux maires des communes riveraines, 16 mars 1994)

La détermination scientifique du risque de référence, l'affirmation du caractère stationnaire de la menace d'inondation, l'application stricte de normes préventives prédéfinies au niveau national : tous ces éléments contribuent à placer la définition de la politique préventive sur un terrain technique. C'est sur ce terrain-là que les acteurs territoriaux sont invités à discuter avec les services de l'Etat, et non celui de la philosophie ou des principes qui guident la solution administrative de prévention.

Seule une erreur ou une imprécision dans la caractérisation de l'inondation de référence peut obliger l'administration à réviser les règles préventives définies.

« Nous à un moment donné, on dit c'est comme ça. Est-ce que vous êtes d'accord M. le maire ? Si le maire apporte des éléments pour dire non la crue n'était pas là, et je vous le prouve, d'accord. Si maintenant il ne le prouve pas, c'est nous qui avons raison ».
(Ingénieur, DDE du Val-d'Oise)

Afin de renforcer la valeur du document, les élus sont également invités à fournir leurs propres éléments d'informations, qui permettent de préciser les études techniques réalisées par l'Etat. Les fonctionnaires des DDE organisent de nombreuses réunions en mairies pour présenter les projets de PPR ou expliquer les conséquences réglementaires de l'Atlas. Elles sont à chaque fois l'occasion de faire corriger les cartes qu'ils ont établies par les élus, grâce aux souvenirs que ces derniers conservent des inondations récentes.

Il reste que les erreurs et imprécisions techniques ne bloquent pas la mise en œuvre des règles préventives définies par l'Etat. Le caractère sommaire et approximatif de la connaissance administrative du danger n'est pas dissimulé par les services. Les incertitudes techniques liées à l'absence de modèle hydraulique, l'imprécision des relevés de laisses de crue ou des photographies aériennes effectuées pendant les inondations de 1993 sont reconnues. Mais elles ne constituent pas un obstacle pour la prise de décision réglementaire. Cette application locale du principe de précaution conduit à reporter sur les maires la charge de produire une connaissance de l'inondation plus précise que celle qui suffit à l'Etat.

« La connaissance du risque telle qu'elle a été appréhendée dans le présent Atlas doit faire l'objet de remarques visant à en limiter la portée (...) Dans ces conditions, il revient aux maires pour disposer d'une précision plus fine, de mener des investigations plus poussées sur le territoire de leur commune pour étendre certaines zones à risques ». (DDE de l'Oise, *Atlas des zones inondables de la vallée de l'Oise, Rapport de présentation*).

3.2.3 Des tentatives d'intéressement des élus à l'action réglementaire

La démarche techniciste de définition du risque employée par l'administration pour légitimer les nouvelles règles préventives se double d'un travail d'intéressement³³ en direction des autorités locales. Les services de l'Etat déploient

³³ Au sens de Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, vol.36, 1986.

un éventail de stratégies pour tenter de rallier les élus à la fois au principe et au contenu de la politique de réglementation de gestion de la zone inondable. Divers moyens sont mobilisés en ce sens, relevant à la fois de la contrainte, de l'intimidation, de la persuasion ou de la conciliation.

L'administration tente en premier lieu de faire pression sur les élus pour les contraindre à intégrer la future réglementation dans les politiques communales. Si l'Etat « fait son travail » en affichant les risques et en réglementant la gestion des zones inondables, les maires ont également leur part. Au lendemain des inondations de 1993, la préfecture rappelle vigoureusement aux élus leurs responsabilités en matière d'urbanisme et de droit des sols.

« En matière de risques, les obligations des collectivités locales et de l'Etat sont étroitement liées (...). Les communes conservent toute leur responsabilité en matière de sécurité publique. (...) Les maires ont le devoir d'appliquer l'article R111-2 du Code de l'urbanisme (...). Si tel n'était pas le cas, un tel acte serait déféré au Tribunal Administratif, dans le cadre du contrôle de légalité » (lettre du préfet du Val-d'Oise aux maires des communes riveraines de l'Oise, 9 mars 1994).

Ce rappel des responsabilités légales permet de justifier un ensemble de nouvelles prescriptions adressées aux élus en matière de gestion des permis de construire et de documents d'urbanisme. Si, l'administration n'a pas de réelles possibilités de contrainte dans l'attente de PPR, les DDE incitent les maires à anticiper sur ces documents, à modifier leur POS et à reclasser les secteurs inondés en zones naturelles. Dans le cas inverse, les PPR viendront s'imposer autoritairement à leurs documents d'urbanisme, en tant que servitudes d'utilité publique.

Les préfets affichent en outre leur volonté d'user du contrôle de légalité pour les permis de construire situés en zone inondable. Les élus sont incités à informer les pétitionnaires de l'existence du risque et à refuser les permis dans les secteurs les plus touchés. À cette fin, les cartes d'aléas ou l'Atlas des zones inondables (département de l'Oise) nourrissent le « porter à connaissance » par l'Etat, qui fournit aux maires une information officielle sur le risque d'inondation.

Par ailleurs, une réorganisation du circuit d'attribution des permis de construire est engagée au lendemain de la publication de ces documents. La hiérarchie des DDE donne des recommandations nouvelles au personnel d'application du droit des sols (ADS) qui instruit les permis de construire au nom des maires. Ces agents sont désormais tenus de s'appuyer systématiquement sur les cartes de risque et de faire remonter pour avis à leur hiérarchie les dossiers importants situés en zones inondables.

« On a fait un point avec les services ADS au moment où l'Atlas est sorti, on a recalé des consignes, de nouvelles approches, de nouvelles lectures, de nouveaux outils d'appréciation. (...) pour les grosses opérations, les dossiers remontent aux niveaux intermédiaires, le SNS et les arrondissements, et puis après s'il y a des difficultés on fait appel au niveau transversal, au préfet ». (Responsable de service d'aménagement, DDE de l'Oise).

Mais l'administration utilise aussi d'autres moyens pour convertir les élus à la politique réglementaire de gestion des zones inondables. Les services de l'Etat invoquent par exemple les nouvelles attentes des populations en matière de

prévention des risques ; ils soulignent aussi les évolutions dans le régime de responsabilité des agents administratifs comme des élus et le fait que le danger, suite aux récentes inondations, est désormais avéré : les possibilités de condamnation sont donc plus importantes – sans que la différence soit faite entre responsabilité administrative, civile ou pénale. Il n'y aurait ainsi plus de place pour l'inaction, comme pour le non respect des mesures préventives.

« Les gens de la DDE nous ont dit : l'Atlas c'est un avis. Si vraiment vous voulez aller contre vous pouvez, mais... moi je peux très bien signer le permis de construire, je ne suis pas dans l'illégalité. Mais la personne à qui j'ai donné le permis de construire, si dans deux ans sa maison est inondée, il m'attaque. Et là, ce n'est pas l'Etat qui est en cause, parce que lui il a fait son boulot (à travers l'Atlas), c'est le maire. ». (Maire, Oise)

L'œuvre de persuasion des services de l'Etat porte aussi sur les avantages que pourrait apporter aux communes l'existence d'une réglementation étatique des zones inondables. L'accent est mis en particulier sur le renforcement de la protection - non seulement matérielle - mais juridique des communes. Pour les élus, les PPR permettront de réduire les incertitudes liées au caractère inondable de leur commune, notamment en matière de garantie d'indemnisation par les assurances ou du point de vue du comportement des acteurs économiques.

« (...) rien ne me permet de vous garantir que devant un risque aussi connu et des règles de précaution bien identifiées, les dégâts causés par d'éventuelles nouvelles inondations soient pris en compte par les assurances de la même façon qu'antérieurement (...) La responsabilité financière de la collectivité risquerait peut-être d'être recherchée. (...)

Il me paraît essentiel pour les investisseurs qu'ils connaissent (...) les règles d'urbanisme... qui les intéressent plutôt que d'avoir à faire face à l'incertitude des prescriptions... notifiées par les services... au cas par cas » (Lettre du préfet de l'Aisne aux maires de Chauny et la Fère, 14 mars 1997).

Enfin, un élément essentiel dans ce dispositif d'intéressement est l'annonce d'une possibilité de compromis dans l'application de la règle. Lors de l'élaboration des PPR, l'organisation de réunions au niveau communal montre aux élus que la politique réglementaire ne se fera pas sans eux. Ces réunions - voulues par les préfets - sont l'occasion pour les services de la DDE de présenter aux élus des projets réglementaires élaborés, mais aussi de pointer les zones (au sens propre) de conflits possibles.

Il n'est pas ici question de renoncer au constat de l'existence du risque en tant que réalité scientifiquement établie. Mais il est envisageable, en revanche, d'étudier sa traduction réglementaire concrète, c'est-à-dire le classement (inconstructible, constructible sous conditions) de tel ou tel secteur ou telle ou telle parcelle. En la matière, l'importance des enjeux, comme le degré de résistance politique rencontré au moment du classement d'une zone contribue à déterminer la ligne de conduite des services de l'Etat. Les services peuvent considérer en effet que les intérêts locaux sont trop solidement établis pour espérer les faire dévier, comme dans le cas des zones d'aménagement prévues aux POS. Des intérêts aussi bien politiques que financiers sont souvent attachés à l'urbanisation de ces zones du fait des investissements des communes ou d'aménageurs privés, qui y ont engagé des travaux (viabilisation des terrains, aménagement de voiries par exemple). Pour maintenir une relation d'échange avec les élus et éviter une situation d'opposition

radicale, l'administration peut se déclarer ouverte au compromis et afficher, quoique de façon toujours ambiguë et non-explicite, la possibilité d'une solution négociée. La situation particulière de chaque commune peut être "examinée". Mais ce n'est qu'en fin de chaîne décisionnelle que ce retour de la discussion politique apparaît autorisé par l'Etat, et ce dans certaines limites.

« Le problème, quand on fait les analyses pour le PPR, c'est qu'on rencontre des zones NA [zones d'urbanisation future inscrites aux POS] où l'urbanisation est déjà engagée. Là il faut trouver un moyen d'aller le plus loin possible sans risquer de se retrouver au tribunal [administratif]. C'est la discussion avec les élus qui petit à petit fait apparaître la nécessité de certaines solutions (...). On ne peut pas fermer le robinet à construire d'un seul coup. Vous ne pouvez pas bloquer tout le développement d'une commune comme ça. On est obligé de lâcher 10 % pour obtenir les 90 % autres ». (Ingénieur du service des Études Générales, DDE de l'Oise).

« Pour les projets d'urbanisme en cours, les dossiers sont à étudier au cas par cas. Pour le cas particulier de l'Isle de Champagne à l'Isle Adam, Monsieur le Directeur Départemental de l'Équipement indique que les services de l'Etat sont bien conscients de l'intérêt local de l'opération, mais qu'il faudra résoudre un problème de compatibilité entre le POS et le PER à l'étude ». (Relevé de conclusions de la réunion d'information des élus relative au projet de PER de la vallée de l'Oise, Préfecture du Val-d'Oise, 27 juin 1994)

3.2.4 La cartographie comme outil de légitimation et d'institutionnalisation de la nouvelle norme de risque

Les outils cartographiques jouent un rôle essentiel dans la réactivation d'un mode d'action réglementaire face aux inondations à partir de 1994. La cartographie du risque permet en effet aux bureaux administratifs de s'assurer un contrôle plus étroit sur la gestion des zones inondables : elle autorise le rassemblement d'un ensemble d'information (Atlas des zones inondables, cartes d'aléas, plans de zonage, etc.) sans lesquels les agents qui ne sont pas "sur le terrain" ne peuvent pas voir, évaluer, mesurer et en définitive agir à distance. Sans cet intermédiaire, l'administration apparaît bel et bien aveugle et ne peut que s'appuyer sur les perceptions particulières et localisées de ses agents de niveau opérationnel.

De façon plus concrète, l'administration mobilise différentes fonctionnalités de l'outil cartographique en tant que technique de représentation.

Une première fonction de la cartographie mobilisée à cet effet est sa capacité à fournir une trace objective de la menace d'inondation, qui pourra résister aux tentatives de « révisionnisme ».

« La crue de 1993 m'a beaucoup occupé. Je l'ai photographiée, je l'ai cartographiée, d'abord. (...) si on n'opère pas avec beaucoup d'énergie cet enregistrement des données, la mémoire qu'on n'aura pas constituée s'érodera très vite. Le phénomène sera bientôt oublié, nié. Le révisionnisme ça existe aussi en matière de prise en compte du milieu naturel ». (Ingénieur du service d'urbanisme et d'aménagement, DDE du Val-d'Oise)

Grâce à la carte, l'administration se fait le porte-parole du risque d'inondation face aux acteurs territoriaux. Aux possibles oublis, omissions, ou contestations des élus

ou des habitants à l'égard de la réalité de l'inondation, l'administration peut opposer une mesure objective du phénomène. D'importants moyens sont d'ailleurs consacrés par les services à des tâches d'enregistrement et d'archivage du phénomène. L'inondation de 1993 par exemple est l'occasion de campagnes de photographies aériennes et de relevés de laisses de crue destinées à conserver la mémoire précise de l'événement [*sur les activités de production et d'archivage d'informations scientifiques sur les inondations, voir la section 5*].

Cette activité d'enregistrement et d'objectivation du risque d'inondation ne vise pas seulement à justifier des décisions réglementaires contraignantes. Aux yeux de certains fonctionnaires, il s'agit aussi de faire œuvre pédagogique à long terme auprès des élus et des habitants et de favoriser la connaissance et la prise en compte des données du milieu naturel. Ces fonctionnaires s'efforcent ainsi, après la crue de 1993, de présenter la constitution d'une « mémoire » du risque comme une mission politique importante et diffusent l'idée de la nécessité d'un stock d'informations collectives, afin que « *les collectivités publiques et les particuliers puissent y retrouver dans quelques années, lorsque la mémoire s'estompera, l'impact de ces événements* »³⁴.

Une autre potentialité de la carte mobilisée par l'administration est sa capacité à transformer le risque en objet bureaucratique. De représentation subjective, le risque d'inondation est traduit progressivement, grâce à sa cartographie par l'Etat, en un ensemble d'inscriptions administratives : des cartes de risque, des plans de zonage et des règlements associés. Ces inscriptions ont pour avantage de pouvoir circuler très facilement : elles peuvent passer des bureaux du siège de la DDE à ceux de la préfecture, de la mairie aux services de Navigation, des mains des agents d'ADS (application du droit des sols) à ceux des pétitionnaires de permis de construire. À travers la cartographie, le risque peut circuler dans des circuits bureaucratiques et sa prise en compte être déléguée à des routines. Les fonctionnaires chargés d'instruire les permis de construire, par exemple, n'ont plus qu'à se pencher sur les inscriptions qui leur sont fournies pour conduire l'évaluation d'un cas particulier, et produire une décision.

« Les services ADS situent le projet sur l'Atlas. Chaque dossier, petit ou grand permis de construire, est situé sur l'Atlas. Ce qui fait foi, c'est les cotes NGF. (...) ce n'est quand même pas à l'instructeur du dossier de prendre ses propres niveaux et d'aller mesurer les côtes sur le terrain. On demande aux pétitionnaires de nous fournir les cotes du terrain, ce qui permet aux instructeurs de bien faire la lecture entre la cote de référence des terrains inondables et le projet ». (Responsable de service aménagement, DDE de l'Oise).

Par ailleurs, cet appui sur des références objectives légitime la décision, notamment en cas de refus, et permet de la fonder sur des bases "objectives", c'est-à-dire non entachées d'impartialité

« On ne va pas dire au pétitionnaire : on refuse votre dossier parce que vous êtes dans un champ d'inondation. Parce que lui, il va nous dire : sur quelles données vous vous basez ? C'est pour ça qu'on a besoin des cotes. Pour dire : voilà c'est indéniable, vous êtes soumis à un risque de X cm de flotte, voilà les règles. » (idem)

³⁴ Lettre du préfet du Val-d'Oise aux communes riveraines, 16 mars 1994.

A contrario, l'absence ou l'insuffisance d'inscriptions entrave les possibilités de contrôle de l'administration en la privant d'information, qui joue à la fois comme guide précis pour l'intervention locale et comme argumentaire dans une relation d'échange. Ainsi, dans l'attente de PPR ou de cartes d'aléas publiées, les services de l'Etat ne peuvent adresser que des recommandations symboliques aux élus en matière de gestion de la zone inondable.

La mise en place de routines bureaucratiques ne s'opère pas cependant d'elle-même dès lors que le risque est traduit sous la forme d'inscriptions. Elle nécessite un travail spécifique pour organiser la circulation de ces inscriptions et surtout leur compatibilité réciproque. On a vu plus haut, par exemple, que les services d'urbanisme de la DDE du département de l'Oise accompagnent la publication de l'Atlas des zones inondables d'un effort de formation du personnel ADS pour lui préciser son mode d'emploi. De même, les zonages des PPR sont considérés par les services comme des outils de contrôle des zones inondables beaucoup plus fiables que les Atlas en raison de leur échelle géographique. L'Atlas au 1/25.000ème rend parfois aléatoire la localisation d'un projet d'aménagement, tandis que les zonages des PPR sont souvent réalisés à l'échelle 1/2.000ème des POS communaux. Dans les secteurs urbains du Val-d'Oise et de l'Oise, ils permettent ainsi une comparaison immédiate entre cartes de risque et documents d'urbanisme.

Outil d'institutionnalisation du risque, transformant celui-ci en une réalité objective et de type bureaucratique, la cartographie est aussi utilisée par les services comme un outil de communication. Elle permet en effet à l'administration de transmettre des messages de nature politique, qu'il serait difficile ou en tout cas moins efficace de faire passer autrement.

Cet usage de la carte, qui joue sur la représentation et la définition des problèmes collectifs, découle des propriétés de visualisation de l'outil cartographique. La carte fournit une image immédiate et concrète de notions ou de phénomènes abstraits. C'est le cas des cartes réalisées par l'administration pour représenter les « aléas ». La notion d'inondation centennale retenue par les techniciens pour définir le scénario de référence est relativement ésotérique. Elle fait appel à des calculs mathématiques de probabilité appliqués à la relation hauteur / débit de crue, et sa compréhension est difficile pour des non-spécialistes.

« Quand on parle temps de retour à un élu, imaginez-vous. Vous êtes devant un élu qui n'a pas cette culture statistique, mathématique. « Monsieur le Maire, c'est une crue d'un temps de retour cinquantennal ». « Ah bon, ouf ». Lui il est là pour six ans. Alors évidemment cinquantennal, pour lui ça veut dire que c'est fini » (Ingénieur, service d'Urbanisme et d'Aménagement, DDE, Val-d'Oise)

Les cartes d'aléas fournissent alors un complément indispensable au discours tenu par l'administration et les techniciens. Elles rendent visible et compréhensible à tous, au niveau de chaque commune, l'état du risque « centennal », qu'il faudra désormais prendre en compte.

Dans la vallée de l'Oise, les services de l'Etat jouent largement de ces possibilités de visualisation par la cartographie et s'en servent comme d'un instrument

rhétorique afin de promouvoir la nouvelle politique de gestion des zones inondables.

L'Atlas des zones inondables de la vallée de l'Oise réalisé au lendemain des inondations de 1993 et publié en 1997 en offre une bonne illustration. Celui-ci propose un recensement et un constat objectif des zones inondables qui livre des précisions techniques sur la nature des zones inondables. Ces informations font en elles-mêmes de l'Atlas un outil de « mise en alerte » des élus locaux³⁵. Au niveau de chaque commune, l'Atlas met en scène les données objectives de la politique réglementaire de l'Etat : il signale sur le territoire communal les limites des zones inondables (normalement constructibles sous condition) et à l'intérieur de cette enveloppe, les limites des zones submergées par plus d'un mètre d'eau (les zones normalement inconstructibles). Il dessine en somme la position de l'Etat en matière de risque de référence, pour chaque commune.

Mais la mise en alerte des élus locaux tire partie d'autres fonctionnalités de l'instrument cartographique. L'Atlas ne se limite pas à la livraison d'informations objectives, il les associe graphiquement à d'autres types de "données". Il superpose en particulier les documents d'urbanisme des communes avec la carte technique des inondations : au croisement des deux, les zones inondables classées zones naturelles aux POS apparaissent en vert, tandis que celles classées en zones urbaines sont signalées en jaune, et celles classées zones d'urbanisation futures sont en rouge. [voir documents en annexe]

Le document technique pointe donc précisément les enjeux de la nouvelle politique de prévention et signale aux élus leurs responsabilités : préserver les zones naturelles vertes de toute urbanisation, reclasser les zones d'urbanisation future rouges en zones naturelles, préconiser aux pétitionnaires de permis de construire des mesures de protection (surélévation du premier plancher habitable, etc.) dans les zones urbaines jaunes.

Le même type de document est réalisé par la DDE du Val-d'Oise à l'échelle des 22 communes riveraines du département. L'objectif est ici d'alerter les acteurs locaux sur les menaces d'urbanisation qui pèsent sur les derniers champs naturels d'expansion des crues de la vallée dans le département. Une première carte grand format montre « l'état du lit majeur de l'Oise » et sa répartition (sensiblement égale) entre zones non urbanisées, zones urbanisées remblayées et zones urbanisées inondées. La seconde carte indique en couleur vive les zones inondables non urbanisées (champs naturels d'expansion des crues) et signale par des flèches les plus importantes, « à préserver en priorité » selon la légende. Diffusé aux élus et

³⁵ « L'objet de cette mise en alerte est de permettre aux différents acteurs d'engager des démarches de prévention, chacun à leurs niveaux. Ainsi les élus locaux devront-ils tenir compte, dans l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme, des informations contenues dans l'Atlas. Une attitude contraire les conduirait à engager leurs responsabilités (...). DDE de l'Oise, *Atlas des zones inondables de la vallée de l'Oise*, février 1997, préambule.

aux associations d'habitants au moment de l'enquête publique sur le projet de PER au lendemain de la seconde inondation de février 1995, ce document pointe clairement les responsabilités des élus et des aménageurs, et les désigne également aux associations de riverains comme des cibles sur lesquelles faire pression pour espérer l'application des mesures préventives.

S'appuyant sur certains procédés graphiques, les cartes des zones inondables de la vallée de l'Oise produites par les services de l'Etat permettent ainsi de délivrer des messages de nature politique : elles formulent des problèmes (la nécessité de stopper l'urbanisation des champs d'expansion des crues, de rénover les POS, de modifier les modes d'attribution des permis de construire) et désignent les responsabilités correspondantes (les aménageurs, les élus locaux dans le cadre de leur politique d'aménagement et d'urbanisme, les services juridiques de l'Etat pour veiller au respect des nouvelles règles).

L'efficacité des cartes comme outil de communication peut se mesurer au fait que leur diffusion auprès des élus s'accompagne de stratégies discursives pour en atténuer les effets. À la publication d'un l'Atlas des zones inondables, les fonctionnaires anticipent ainsi sur les réactions des élus, craignant qu'ils ne se sentent trop dépossédés de leurs prérogatives en matière d'urbanisme :

« L'Atlas, ça a fait du bruit ! On s'en doutait un peu et on n'a pas essayé de balancer le document comme ça tout fait, on a essayé de dire : voilà on a ces informations là (...) vous, les élus, vous êtes sur place, vous avez une connaissance plus fine, aidez-nous. Ça voulait dire : si vous avez des données ou des moyens d'affiner les informations de l'Atlas, on peut travailler ensemble » Ingénieur, service des Études Générales, DDE de l'Oise)

« Dans nos PPR on n'a que deux couleurs : des zones rouges et des zones bleues. (...) C'est trop simple parce qu'on a trop de zones rouges, et psychologiquement ce n'est pas bon vis-à-vis des élus. Quand on arrive en mairie avec une carte et pas mal de zones rouges, les élus ne voient que ça. Ils voient tout rouge ». (idem)

Dans l'ensemble, les cartes sont un élément essentiel de la mise en place d'un cadre d'action réglementaire face aux risques d'inondations. Elles relayent et traduisent le discours administratif sur la nécessité d'une stratégie de prévention centrée sur la gestion de la zone inondable. Mis en cartes, le risque d'inondation est transformé en une réalité objective et publiquement affichée. De la sorte, sa prévention dépend du comportement et des pratiques des acteurs politiques et administratifs. Les cartes contribuent à institutionnaliser et légitimer une certaine définition des problèmes et des solutions d'action publique face aux risques d'inondations : la gestion des zones inondables et de leurs occupants apparaît comme l'enjeu central de la politique préventive.

4. L'ajustement problématique des acteurs socio-politiques à la nouvelle norme de risque

La politique de réglementation des zones inondables mise en œuvre par l'Etat au tournant de 1994 ne s'applique pas sans difficulté. Son imposition au travers de l'Atlas et des PPR provoque un ensemble de conflits avec les élus et les populations. L'objet de la présente section est de préciser la nature de ces oppositions (4.1) et les bases argumentaires sur lesquelles elles s'appuient. Ce ne sont pas les seuls coûts de la nouvelle politique qui sont dénoncés par les acteurs territoriaux, mais la légitimité même d'une stratégie de prévention centrée sur le contrôle de la gestion et de l'occupation des zones inondables (4.2).

La diffusion des projets de PPR ou de l'Atlas auprès des élus suscite chez la plupart d'entre eux de nombreuses récriminations. Beaucoup tentent de négocier des dérogations aux projets réglementaires que les services des DDE viennent leur présenter en mairie. Les maires des communes importantes en appellent directement aux préfets pour qu'ils appuient leur démarche auprès des services instructeurs des DDE. Ils alertent aussi les députés ; ils menacent de saisir les tribunaux administratifs pour faire annuler les procédures. Certains organisent même dans leur mairie des expositions et des réunions publiques pour expliquer aux habitants les dangers des projets de l'administration et les inciter à se mobiliser à l'occasion notamment des enquêtes publiques prévues par la procédure des PPR. Une grande majorité des communes consultées donnent un avis négatif au projet de PPR qui leur est finalement présenté officiellement par l'administration.

Des mobilisations se font jour aussi du côté des habitants, d'autant plus fortes qu'elles relayent celles suscitées par les inondations successives de 1993 et 1995. Les enquêtes publiques sur les projets de PPR connaissent une participation inhabituelle pour ce type de procédure. Jusqu'à six cents observations de particuliers ou chefs d'entreprise sont comptabilisées sur les registres par les commissaires enquêteurs du Val-d'Oise en 1995. Les réunions publiques organisées par les commissions d'enquête sont souvent particulièrement houleuses. Des associations d'habitants pour la plupart constituées après les inondations de 1993 s'organisent progressivement : elles se regroupent au sein de coordinations départementales (dans le Val-d'Oise et l'Oise) et désignent des porte-parole. Par divers moyens de pression – courriers aux élus et à l'administration, mobilisation des médias, réunions publiques, pétitions, rédaction de Livres Blancs, manifestations devant les préfectures - elles montrent leur hostilité aux projets réglementaires de l'administration, en même temps qu'elles font valoir leur représentativité. Elles parviennent ainsi à trouver l'appui de nombreux maires – parfois favorables au départ aux projets administratifs - et de députés qui interviennent à leur tour auprès des préfectures et des ministères.

L'importance des conflits suscités dans la vallée de l'Oise par la mise en place de la politique de cartographie réglementaire de prévention des inondations signale l'ampleur du changement que celle-ci réclame au niveau territorial. La solution

réglementaire ne remet pas seulement en cause quelques intérêts particuliers et localisés. Elle fait du risque d'inondation une réalité scientifiquement objectivée et juridiquement contraignante, dont la prise en compte doit désormais s'imposer aux acteurs territoriaux. Sa mise en œuvre suppose alors le réajustement d'un ensemble de pratiques, de projets, d'intérêts socio-politiques attachés à la définition ancienne du risque, et adaptés à l'état antérieur des règles applicables à la gestion des territoires de la vallée.

L'hypothèse défendue ici est que les conflits qui se développent au moment de la parution des cartes traduisent l'ancrage territorial de choix collectifs liés au risque. La remise en question de ces choix, devenus incompatibles avec la nouvelle représentation objective du risque, constitue la principale source des conflits, en même temps que le principal moteur du processus de changement.

4.1 La remise en cause de choix collectifs ancrés au niveau territorial

Les oppositions aux projets réglementaires de l'administration sont d'autant plus marquées localement que les coûts - politiques, économiques et sociaux - de l'ajustement à la nouvelle définition du risque sont perçus comme élevés.

La politique réglementaire rencontre d'abord les objectifs de développement économique et urbain des communes concernées. Dans les villes du Compiégnois dans l'Oise, de Persan et Baumont dans le Val-d'Oise, *etc.*, les importants projets de développement communaux sont orientés vers la vallée et concernent des zones désormais classées à risque par les projets de PPR.

Les maires successifs de Compiègne, par exemple, mènent depuis les années 1960 et avec l'encouragement de l'Etat une politique ambitieuse de développement local, favorisée par la proximité de la capitale parisienne et l'existence d'un réseau dense d'infrastructures de transport. Pour pallier les limites territoriales de la ville, un SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple) regroupant onze communes de l'agglomération compiégnoise est créé en 1970 à l'initiative du maire et des services préfectoraux de l'époque.

Cas inhabituel pour une structure intercommunale, le SIVOM exerce une grande part des compétences d'urbanisme et d'aménagement des communes membres. Il dispose de son propre Schéma Directeur, élabore et approuve les documents d'urbanisme des communes et dispose en propre d'une bonne partie de leurs réserves foncières. Il conduit une politique active d'aménagement urbain, basée notamment sur le rachat de terrains, leur viabilisation et leur ouverture à l'urbanisation sous forme notamment de ZAC. Cette politique, conduite parallèlement à la création d'un « pôle technologique universitaire » dans les années 1970, contribue à forger pour la ville une image de marque placée sous le signe du développement et de l'innovation qui la rend attractive pour les entreprises et les populations.

Comme les services de la DDE le formulent eux-mêmes, le projet de PPR oblige les responsables locaux à « *reconsidérer les principales options de*

développement économique du secteur de Compiègne »³⁶. En impliquant le classement en zones naturelles de futures zones d'activités économiques prévues aux POS, la politique de l'Etat signifie concrètement aux yeux des élus un coup porté à l'image de marque de l'agglomération, la privation d'une partie des réserves foncières destinées au développement communal, la remise en cause de projets d'aménagement, la perte nette d'investissements parfois engagés à cette occasion, la perte de ressources fiscales attendues par le biais de la taxe professionnelle. L'application de la réglementation apparaît donc extrêmement coûteuse dans le court terme.

Dans les villes industrielles de Chauny et La Fère, dans l'Aisne, ou dans l'agglomération Compiégnoise encore, les craintes liées aux projets de PPR portent aussi sur le devenir des entreprises installées sur le territoire communal et des emplois qui y sont liés. Jouant de la légitimité de la lutte contre le chômage, brandissant la menace de possibles délocalisations et de « la mort du bassin d'emploi », les élus locaux se font les porte-parole des intérêts économiques. Ceux-ci, tels les grands groupes de l'industrie chimique implantés aux abords du fleuve, redoutent pour leur part une limitation ou un renchérissement des travaux nécessaire à l'expansion de leur firme ou à la modernisation de ses installations.

C'est aussi du point de vue des enjeux de la propriété individuelle que les projets de PPR posent problème. Dans plusieurs secteurs de la vallée, les conséquences sociales et électorales de l'application de la nouvelle réglementation focalisent l'attention des élus. C'est le cas notamment des nombreuses communes (par exemple dans le Val-d'Oise autour d'Auvers-sur-Oise ou de Pontoise) où les élus – avec l'accord au moins tacite de l'Etat ont autorisé et parfois initié la construction d'habitations et de lotissements dans les secteurs proches de la rivière : « *la très grande majorité de l'occupation des sols située sur berge est [ici] constituée de maisons individuelles de construction récente de type lotissements et d'habitations résultant de l'agrandissement d'abris d'été* »³⁷.

Ces propriétaires déjà éprouvés par les inondations récentes s'inquiètent des préjudices financiers liés à la mise en œuvre des PPR. De leur point de vue, la politique menée les pénalise pour s'être installés - pourtant légalement - en zone inondable, en même temps qu'elle les rend responsables de leur situation. Ils reportent quant à eux la faute sur les maires et sur l'Etat, qui n'assument pas leurs propres responsabilités, après avoir favorisé l'urbanisation de la zone inondable.

Les préoccupations des propriétaires sont mises en forme par des associations d'habitants, qui les étayent par un travail documentaire important et assurent leur diffusion. Ce travail de mobilisation est difficilement ignorable par les élus, qui en grande partie le relaient :

³⁶ Préfecture de l'Oise, DDE de l'Oise, *Rapport provisoire de présentation pour le PPR Compiègne / Pont-Sainte-Maxence*, juillet 1996.

³⁷ Lettre du DDE au Préfet du Val-d'Oise rendant compte des conséquences de la crue de 1995, 22 février 1995.

« Pour les zones à risque, je suis d'accord seulement je ne peux pas l'admettre. Pour nous qui avons accepté les permis et que... les gens se trouvent maintenant spoliés, désolé, même s'il y a un risque, il faut régler le problème économique de ces gens-là, qui sont des gens qui votent pour nous aussi, hein. (...). Donc j'ai dit au préfet le PPR c'est un vote négatif » (Maire, Val-d'Oise).

En de nombreux endroits, les nouvelles normes préventives entrent ainsi en conflit avec des intérêts économiques et sociaux, des politiques publiques, des choix collectifs qui ont été parfois entérinés par l'Etat et qui sont alignés sur la définition antérieure du risque d'inondation. Les conflits qui se déploient consistent dès lors principalement dans des tentatives pour mettre en cause la nécessité et la légitimité des changements socio-politiques imposés par l'administration.

4.2 Le développement d'argumentaires concurrents face au risque d'inondation

Avant de s'intéresser aux conflits produits par les ajustements imposés par la réglementation préventive, il peut être utile de porter attention à la situation opposée, où l'accord s'établit d'emblée entre l'administration et le pouvoir local. Les discours des élus concernés font en effet ressortir le cadre de signification partagé à l'œuvre, qui permet une même vision du bien commun. À l'inverse, l'absence d'un tel cadre commun explique le conflit entre l'Etat et les élus et représentants de riverains qui s'opposent à la réglementation, mais aussi à l'intérieur de l'Etat. L'examen plus attentif des propos d'un maire nous permettra de résumer cette approche locale convergente avec les postulats de l'action réglementaire.

Cet élu acquiesce sans trop de réserve aux principes de la politique de cartographie réglementaire au nom d'abord d'une connaissance du fonctionnement de la rivière et de la menace inévitable qu'elle représente. Les cartes de risque établies par l'administration, à ses yeux, n'apprennent rien. Elles ne font que confirmer et traduire sur le papier une conception de la réalité physique comme fait incontournable, mais que d'autres oublient, s'efforcent de nier ou prétendent possible de modifier.

« Les services de l'Etat ne m'ont rien fait découvrir. Ils n'ont fait que constater ce que je savais parfaitement. (...) C'est absurde et irresponsable, de la part des élus, de la part des habitants, qui prétendent découvrir et subir des problèmes d'inondations quand ils sont installés dans le lit majeur des rivières, alors que c'est connu depuis la nuit des temps » (Maire, Val-d'Oise).

Pour cet élu, le PPR n'en constitue pas moins un instrument étatique contraignant pour les « libertés » locales : celle du maire soucieux du développement de sa commune et celle des habitants désireux de s'installer à proximité du cours d'eau. Mais il apparaît comme un moindre mal, nécessaire pour juguler ce qui est dénoncé comme des dérives inacceptables dans les comportements sociaux face aux inondations. Le PPR est considéré comme un rappel salutaire de l'existence du risque à l'adresse des riverains, et notamment des nouveaux arrivants, dont les exigences apparaissent excessives :

« Les plans de prévention des risques, c'est des contraintes qui pèsent sur la liberté individuelle, sur les choix de chacun, et qui sont imposées aux collectivités locales. (...) On a tendance à dire « c'est la faute de l'Etat », mais ce n'est pas la faute de l'Etat, c'est l'irresponsabilité générale des habitants. Si les gens qui construisent en zone inondable ne venaient pas se plaindre, il n'y aurait pas de PPR. (...) Donc en l'état actuel de la société et des réactions par rapport aux risques naturels, je pense que (le PPR) c'est malheureusement une bonne mesure ». (id.)

Un tel discours ne peut se fonder cependant que sur des liens particuliers entre le maire et les administrés. Il suppose une sorte de contrat préalable, établi de façon durable et crédible, fixant les rôles et les devoirs respectifs des habitants et des responsables publics. Seul celui-ci permet à l' élu d'écarter et de délégitimer les éventuelles protestations suscitées par l'application de nouvelles mesures préventives.

« [Dans la commune] on a laissé les gens agrandir leurs maisons [dans les zones inondables], on les a même laissé construire, mais ça a toujours été en connaissance de cause, en leur notifiant par écrit ce qu'il en retournait et en les prévenant qu'ils devaient assumer leurs responsabilités. Ce que les gens ont toujours fait ». (id.)

Dans le même sens, cette relation s'établit sur la base d'un accord sur les capacités d'intervention humaine sur le phénomène et les limites indépassables de celle-ci :

"Faire croire aux gens comme certains ont pu le faire qu'on pouvait trouver des solutions miracle, c'est absurde. Faire croire qu'on peut limiter les risques d'inondation ou les empêcher, non. La réponse est non, ce n'est pas possible. On peut toujours souhaiter qu'il n'y ait plus d'inondations. Je le souhaite moi aussi, pourquoi pas. Mais c'est impossible » (id.)

L' élu favorable à l'action réglementaire partage ainsi nombre des éléments d'ordre cognitifs ou normatifs qui fondent aussi la démarche étatique. Il n'y a pas de divergences initiales quant à la nature du phénomène, les demandes légitimes, les engagements réciproques entre la puissance publique et les administrés.

À l'inverse, on constate que les détracteurs de la réglementation préventive s'attèlent à remettre en cause le cadre d'action et de signification que l'Etat essaye d'imposer face aux risques d'inondations.

En premier lieu, la nature même de l'inondation est ici en débat. Élus et associations adhèrent à une vision de l'inondation fondamentalement différente de celle avancée par l'administration. Ce n'est pas l'occupation induue ou imprudente d'une zone inondable donnée qui pose problème, mais le caractère anormal des débordements du fleuve.

Les nombreuses explications données localement aux inondations survenues dans la vallée en 1993 et 1995 ont ainsi en commun de désigner des responsabilités humaines plus que naturelles. Les fortes crues subies seraient imputables aux remembrements agricoles, à l'arrachage massif des haies par les agriculteurs, à l'imperméabilisation des sols en raison de l'urbanisation, aux pratiques de remblaiement et d'endiguement qui enverraient l'eau plus vite vers l'aval. Les explications consistent aussi à identifier des "coupables". Le Service de Navigation en l'occurrence, principal gestionnaire du fleuve, est l'objet de nombreuses accusations. Il

n'aurait pas rempli correctement ses missions d'entretien et de dragage du cours d'eau, ni réalisé les travaux nécessaires à la remise en état de certains ouvrages. Il aurait procédé, par le moyen des barrages de navigation, à des retenues d'eau pour permettre le plus longtemps possible le passage des bateaux à l'aval. Pour certains riverains, ces pratiques seraient d'autant plus scandaleuses qu'elles auraient en réalité pour objectif d'inonder délibérément la vallée de l'Oise pour préserver la ville de Paris.

Des élus s'appuient sur cette vision socio-naturelle du phénomène pour dénier toute légitimité au projet de PPR. Les élus de Chauny dans l'Aisne considèrent ainsi qu'une grande partie de leur ville n'est pas en réalité inondable et n'a été inondée en 1993 qu'en raison de la rupture des digues du canal de navigation qui longe l'Oise dans cette partie de la vallée. Dans la mesure où la responsabilité de cet « accident » revient au Service de Navigation qui n'aurait pas suffisamment entretenu les digues, le PPR est aux yeux des élus en grande partie sans objet.

« Le débordement de l'Oise dans le canal ne relève pas d'un phénomène naturel. Jusqu'à preuve du contraire les rivières et les canaux sont du ressort de l'Etat. Il est trop facile de ne pas faire des travaux d'entretien et de se défausser ensuite sur les maires pour réclamer des mesures de prévention ». (député-maire, L'Aisne nouvelle, 11 mars 1997).

Dans ce cadre de perception, les inondations n'ont pas un caractère réellement naturel, contrairement à ce que les cartes et les mesures du phénomène laissent supposer. L'inondation peut être ainsi assimilée à une maladie, qu'il convient de traiter et de guérir sans lui laisser la possibilité de se développer.

« Il y a deux solutions : ou vous laissez la maladie se développer et vous ne donnez qu'un traitement vraiment homéopathique et la maladie continue, ou alors vous traitez la maladie avant. Nous ce que nous demandons, c'est qu'on se préoccupe de savoir comment on peut traiter les crêtes de crue ». (Maire, Oise)

*

Une seconde composante du cadre de référence "réglementaire" est remise en cause par les oppositions et concerne les exigences légitimes des parties prenantes en matière de protection, ainsi que les rapports à établir entre l'homme et le fleuve. La politique de zonage réglementaire apparaît comme une façon de ne pas traiter ce qui est affiché comme le vrai problème public, c'est-à-dire la protection des zones menacées.

Les maires peuvent mobiliser sur ce point des énoncés publics antérieurs, et pour certains toujours valides, qui légitiment l'exigence de protection des zones inondables. Ils n'ont pas de difficultés à montrer que l'administration a dans le passé donné sa caution à des projets de développement des activités économiques et d'agrandissement urbain, y compris en zone déclarée depuis dangereuse. Le Schéma directeur de la Région Ile-de-France, le Schéma d'aménagement de la vallée de l'Oise qui prévoyaient d'ouvrir à l'urbanisation de vastes zones, ont été entérinés aux plus hauts niveaux de l'Etat : ministère de l'Équipement et DATAR. Les élus sont ainsi fondés à dénoncer la volte-face subite des services de l'Etat. Ceux-ci sont accusés « d'ouvrir grand le parapluie » et de sacrifier à une logique sécuritaire tout en ayant soutenu, et en affichant encore comme essentielles d'autres priorités collectives, à l'image de la lutte pour l'emploi. Ce qui apparaît

comme un renversement soudain de tendance condamne à leurs yeux le développement local :

« Si le PPRi est accepté en l'état, c'est la mort annoncée de Chauny et de son bassin d'emploi... Les représentants de l'Etat ont décidé au dire d'experts la mise à mort de notre ville et le sabordage de notre économie locale. Il n'y aura pas de Vilvorde dans la région ! ». Extraits des panneaux de l'exposition consacrée au projet de PPR, mairie de Chauny (Aisne), cité par L'Union de Reims, 14 mars 1997.

Ces élus soulignent aussi à l'adresse des services de l'Etat la « vocation » économique de leurs communes auparavant reconnue. À la vision administrative du monde qui ne montre, au travers des cartes de risque, que la réalité physique de l'inondation, ils tentent d'opposer un autre point de vue qui s'appuie sur d'autres aspects de cette même réalité, géographiques, historiques, ou sociaux :

« Il y a un phénomène qu'il ne faut pas oublier, ça fait des milliers d'années que c'est comme ça et on ne changera jamais les choses : l'homme a installé ses habitations, a fait son développement en bordure de rivière (...) Prenez la France entière, prenez partout, c'est naturel, le développement ne s'est pas fait sur le plateau, il s'est fait naturellement dans la vallée. (...) il est lié essentiellement aux voies de communication. Ce n'est pas parce que vous trouverez des inondations que vous changerez ce développement ». (Maire, Oise)

Les représentants d'habitants, pour leur part, dénoncent les « risques inversés »³⁸ que la mise en œuvre des PPR fait peser sur les habitants installés en zones inondables : la dévalorisation de leur patrimoine classé en zone inondable, le coût des travaux de mise en sécurité de leur habitation lié au règlement des PPR, l'impossibilité d'effectuer des travaux d'agrandissement en zone rouge, les incertitudes pesant sur les conditions d'indemnisation par les assurances lors des inondations (possible augmentation des primes d'assurances, ou même refus de couverture du risque par les assureurs).

Les associations stigmatisent aussi le caractère catastrophiste des mesures préventives imposées par l'administration. Des procédures réglementaires comme les PPR ne pourraient se justifier que lorsque des vies humaines sont en jeu.

« Le danger pour les populations n'existe pas dans le cadre des crues de plaine qui sont prévisibles et permettent des actions préventives ! » (livre blanc sur le projet de PER de la vallée de l'Oise, Coordination des associations de riverains du Val-d'Oise).

A travers une inversion du schéma explicatif, la focalisation sur le règlement apparaît alors comme un palliatif qui ne profite qu'à certains intérêts : les assureurs auxquels les cartes de risque peuvent être communiquées, l'Etat et les communes, ou leurs agents, qui se dédouanent de leurs responsabilités après avoir encouragé l'urbanisation des zones inondables, les pouvoirs publics faisant l'économie de mesures de protection véritable contre les crues.

Pour étayer leur position, les associations de riverains n'hésitent pas à investir les questions techniques. Elles étudient de près les textes applicables en matière d'assurance et soulignent auprès de l'administration les conséquences des PPR sur les garanties d'indemnisation.

³⁸ Philippe Roqueplo, *Pluies acides : menaces pour l'Europe*, Paris, Economica, 1988.

« Dans le Livre Blanc, on a fait un travail important. On a même mis le doigt sur un certain nombre de points que [les services de l'Etat] ne maîtrisaient pas bien, notamment le phénomène des assurances. On a fait des propositions, et on a sorti une petite annexe juridique ». (Président de l'Association des riverains de l'Oise à Pontoise)

« Les associations ont soulevé un certain nombre de failles dans les textes. Et il y a eu je dirais une prise de conscience en matière d'assurance qui vient du flou des textes" (directeur de l'Urbanisme et de l'Environnement de la préfecture du Val-d'Oise)

*

Un dernier élément se trouve au fondement des divergences et touche à la définition des objectifs collectifs et plus généralement au contenu du bien commun qui doit guider l'action publique.

Le refus des ajustements réclamés en matière de gestion et d'occupation de la zone inondable se traduit chez les élus, par une critique de la praxis publique, notamment en ce qui concerne le contrôle des politiques territorialisées. La répartition nouvelle des pouvoirs liée à l'affirmation du risque objectif et unique est au centre de ces critiques. L'Atlas et les PPR sont remis en cause en tant que moyen de recentraliser les politiques d'aménagement local, en ce qu'ils transfèrent, au moins partiellement, le pouvoir de décision des instances locales à l'Etat. Le rejet des projets réglementaires se nourrit ainsi du refus d'une approche « jacobine » et « technocratique ». Plus fondamentalement, ils réactivent des divergences qui les dépassent touchant au contrôle des politiques d'aménagement du territoire.

Passant du procédural au substantiel, le discours des riverains et des élus mobilisés vise aussi à ébranler la légitimité de l'option réglementaire défendue par l'Etat en tant que forme d'action face aux inondations. Défini comme un phénomène pathologique, voire même accidentel, l'inondation ne saurait faire l'objet d'un traitement « homéopathique », tel celui proposé par l'administration à travers les mesures réglementaires. La solution légitime à mettre en œuvre n'est pas de protéger la rivière et ses zones d'expansion de crues contre les activités et les constructions humaines. Elle consiste à faire exactement l'inverse. « *Ce n'est pas le PPR qui arrêtera les crues* »³⁹, mais une stratégie de prévention « active » reposant sur des travaux d'aménagement.

En rupture avec les positions officielles affirmant l'importance de l'action réglementaire, le discours des associations d'habitants et des élus mobilisés vise à accréditer la possibilité d'une maîtrise technique des crues. D'autres solutions sont possibles en matière de prévention des inondations, pour mettre les régions touchées à l'abri de ces phénomènes.

Les opposants au règlement se font ainsi les défenseurs de l'entretien de la rivière, ou de sa canalisation, comme de la réalisation de bassins de retenue des eaux de ruissellement. Ils s'appuient sur l'exemple de la Seine et des barrages réservoirs de grande capacité qui stockent les eaux de crues à l'amont de Paris. Les associations effectuent là encore un important travail

³⁹ « Pourquoi nous manifestons aujourd'hui ? », Tract du Comité de coordination des associations des riverains et voisins de l'Oise en Val-d'Oise, 10 février 1996.

documentaire pour tenter d'asseoir leurs revendications. Elles recensent les solutions existantes en matière de défense contre les grandes crues de plaine. Elles enquêtent sur les travaux d'aménagements qui ont été conduits ailleurs, dans le bassin de la Seine, de la Meuse, dans la vallée du Rhône. Elles se procurent et analysent les études menées notamment par l'Entente Oise à l'époque de ses projets de barrages. Elles rappellent l'engagement par le gouvernement en 1994 d'un programme décennal de restauration et d'entretien des rivières pour un montant de dix milliards de francs⁴⁰.

Il ne dépend donc que de la volonté de l'Etat d'investir dans des travaux pour protéger la vallée de l'Oise contre les inondations. S'il s'y refuse, c'est uniquement par souci d'économie. Les PPR auraient ainsi pour objectif de « légaliser les crues » et d'éviter à l'État de s'engager dans des mesures de prévention plus coûteuses.

Il est cependant important de souligner que ces lignes de clivages ne passent pas uniquement entre l'Etat et les pouvoirs locaux, comme la focalisation sur les argumentaires des deux parties pourrait le laisser penser. L'existence de jeux territoriaux plus complexes montre au contraire que l'essentiel de la dynamique locale s'explique par des divisions à l'intérieur de l'Etat, généralement désignées comme des "problèmes de coordination". Un exemple concret peut éclairer cet aspect.

Au lendemain de la deuxième inondation de février 1995, certaines communes et notamment celles du SIVOM de Compiègne prennent les devants et décident d'engager des travaux de protection contre les crues. Les services techniques de la ville de Compiègne dressent d'imposantes levées de terre sur plusieurs secteurs et notamment sur la principale zone industrielle de la ville. Parallèlement, le SIVOM propose un projet de digues et de remblaiement aux communes de l'agglomération. L'Entente Oise-Aisne (*cf. supra* Section 2.1.2) – dont le président élu en 1995 est aussi maire adjoint de Compiègne et président du SIVOM – apporte une partie du financement, en plus des communes intéressées aux travaux et de certaines entreprises concernées.

Les travaux, cependant, doivent obtenir l'autorisation du SNS, chargé de la police de l'eau. Il s'agit d'évaluer l'impact des endiguements et des remblaiements prévus sur le régime des crues. Au vu des études hydrauliques fournies – et qui portent non pas sur l'ensemble des travaux, mais sur les aménagements réalisés au niveau de chacune des communes du SIVOM – le SNS donne finalement son accord, malgré la réticence des services de la DDE mais avec l'appui du préfet de l'Oise.

Cette décision suscite de vives protestations dans les communes de l'amont de Compiègne. Celles-ci accusent l'administration de partialité et dénoncent ce qui apparaît comme un sacrifice de leur région au bénéfice de la protection de Compiègne. Des associations d'habitants se déclarent prêtes à bloquer, en représailles, les voies d'accès à l'agglomération en cas de

⁴⁰ Livre blanc sur le projet de PER de la vallée de l'Oise, Coordination des associations de riverains du Val-d'Oise (Carvo), janvier 1996, et Discours du président du Carvo devant la préfecture du Val-d'Oise, manifestation du 10 février 1996.

nouvelles crues. Au clivage amont / aval se superpose aussi un clivage gauche / droite entre les municipalités concernées. Le maire communiste de la principale ville de l'amont de Compiègne, et candidat à la députation, s'empare du dossier et déclenche une campagne de presse, entame des procédures judiciaires et apparaît en tête de manifestations de protestation.

La polémique déborde rapidement le cadre de la région compiégnoise. Les associations de riverains du Val-d'Oise mobilisées contre le PPR dénoncent à leur tour tout à la fois les conséquences de ces aménagements, et la réalisation de travaux de protection au seul bénéfice de la ville de Compiègne. Par des courriers, des pétitions, les élus – maires, conseillers généraux, députés - sont sommés de prendre position et de faire pression sur les responsables de l'Etat pour que des mesures de protection soient prises aussi pour leur région.

Au cours de la mise en œuvre de la politique réglementaire le long de la vallée de l'Oise, l'administration doit ainsi faire face à un ensemble de conflits, portés par de fortes mobilisations. Ces conflits peuvent être localisés du point de vue de leurs conséquences sur la stratégie d'action réglementaire définie par l'Etat. Ils concernent alors des points particuliers de cette stratégie : lorsque les destinataires s'opposent aux conséquences des mesures réglementaires sur les projets de développement communaux ou du point de vue de la situation économique des habitants.

Mais les conflits qui se développent concernent aussi l'argumentaire général qui sous-tend la politique préventive à base réglementaire mise en œuvre. La définition de l'inondation comme une contrainte naturelle intangible apparaît peu stabilisée et fragile, dans son état naissant.

Face à cette situation, le maintien du cadre d'action réglementaire suppose un travail spécifique de la part des services de l'Etat pour limiter les oppositions et tenter de les résoudre. Ce travail consiste d'abord à reconstituer un cadre de signification partagé que les oppositions socio-politiques et les divisions administratives internes ont mis à mal.

Dans le Val-d'Oise, devant la forte montée des oppositions associatives, le préfet décide d'ajourner le projet de PER prescrit initialement après les inondations de 1993, puis d'engager une nouvelle procédure PPR (mars 1996). Si le préfet avait jusque-là « laissé faire le technique », comme le dit un fonctionnaire du service instructeur, la conduite du projet de PPR est pour partie prise en charge par le corps préfectoral, le sous-préfet de Pontoise en l'occurrence. Celui-ci est chargé d'organiser une nouvelle tournée de réunions avec les maires et d'animer un « groupe de travail » constitué à partir de mai 1996 avec les représentants associatifs. Des « réunions thématiques » ont lieu à la préfecture pour aborder les questions d'indemnisation par les assurances et la définition d'un « volet préventif » pour le futur PPR. Sont ainsi évoqués le problème de la préservation des champs d'expansion de crues, les améliorations à apporter au dispositif d'annonce des crues de l'Oise, et la mise en place nécessaire d'une « solidarité de bassin » avec les régions de l'amont.

Dans le département de l'Oise, la gestion des conflits se traduit avant tout par une négociation renforcée des projets de PPR avec les élus et aussi les responsables des grandes entreprises concernées. Des discussions spécifiques sont engagées avec les représentants du SIVOM de Compiègne, et les services de la DDE élaborent de nouvelles propositions de classement réglementaire, en particulier pour les zones que le SIVOM considère désormais protégées par ses travaux d'endiguement. Malgré tout, le préfet tarde à approuver le premier projet de PPR Compiègne/ Pont-Saint-Maxence. Alors que les services de la DDE ont bouclé le dossier depuis plus d'un an, il signe finalement l'arrêté d'approbation... la veille de son départ pour un autre département.

Dans l'Aisne, le préfet suspend le projet de PPR de Chauny - La Fère vigoureusement contesté par les élus de Chauny, qui mettent en avant la protection dont leur ville bénéficie face aux débordements de l'Oise en raison de la présence des digues du canal de navigation (que le SNS a rénovées à la suite de l'inondation de 1993 pour permettre la reprise du trafic fluvial). Pour tenter de résoudre le conflit, le préfet préfère confier l'arbitrage à effectuer aux experts techniques. Il propose à la ville de Chauny que soit effectuée une expertise contradictoire sur le degré de protection apportée par les digues du canal de navigation face à une crue de l'ampleur de celle de 1993⁴¹.

À côté de l'engagement d'un ensemble de négociations sur les différents projets de PPR, c'est aussi en répondant aux revendications des élus et des associations en matière de protection contre les crues que les services de l'Etat vont essayer de désamorcer les conflits. Sous l'effet des controverses et des mobilisations locales, la question de la protection des régions et des habitants menacés est devenue en effet un problème que l'administration ne peut pas ignorer.

De nouveaux acteurs administratifs vont alors être appelés, à l'échelle du bassin de l'Oise, à prendre le relais des services départementaux engagés dans la mise en œuvre des PPR. À la demande conjointe des préfets de département et des principaux élus de la vallée de l'Oise, le gouvernement charge une mission administrative, confiée à un ingénieur général des Eaux et Forêts, de faire des propositions en matière de lutte contre les inondations sur les bassins de l'Oise et de l'Aisne⁴². Cette nomination constitue le premier jalon d'un travail entrepris par une coalition d'acteurs étatiques pour stabiliser une définition du bien commun territorial : il s'agit de faire tenir ensemble la poursuite de la nouvelle politique des zones inondables et les exigences socio-politiques qui s'expriment en matière de lutte contre les crues. L'enjeu est d'asseoir l'action réglementaire en l'inscrivant dans un cadre élargi, celui d'une refonte de la stratégie d'ensemble face aux inondations de l'Oise.

⁴¹ La première expertise sera conduite au nom des services de l'Etat (confiée à la DIREN Ile-de-France) et l'autre au nom de la commune (qui choisit un bureau d'étude spécialisé). Le préfet obtient l'engagement de la ville de Chauny à respecter les résultats de ces expertises et propose d'en faire réaliser une troisième en cas de divergence entre les deux premiers experts [*sur le résultat de ces expertises, voir infra section 5*] 5.

⁴² Lettre de mission d'Alain Juppé, Premier Ministre à Jean Dunglas, Ingénieur Général du Génie Rural et des Eaux et Forêts, 1^{er} décembre 1995.

5. La stabilisation au plan technique du nouveau risque de référence

La stabilisation des conflits et des oppositions dépend de la reconnaissance par les acteurs territoriaux du caractère objectif et donc contraignant du danger d'inondation. L'objet de la présente section est d'interroger la manière dont la cartographie officielle du risque s'impose en tant que descripteur unique de ce danger. Plus particulièrement, dans quelles conditions s'opère l'intégration de cette référence dans les représentations, les pratiques et les projets des acteurs sociaux, politiques et administratifs.

Le travail de l'administration pour définir et stabiliser au plan technique une représentation univoque du danger passe par la fabrication des cartes des zones inondables. Les techniciens produisent la représentation « officielle » de l'inondation au cours d'un processus que l'on peut analyser. Le caractère objectif du savoir sur le risque calculé est le résultat d'une série de choix et d'investissements opérés par les services en charge de cette mission de visualisation du danger (5.1). Cette production de l'objectivité du savoir officiel doit cependant affronter des contestations de la part des élus, de la population ou de groupes d'intérêts dont on peut mesurer la portée et les conséquences (5.2)

5.1 Les cartes et la représentation administrative des phénomènes d'inondation

Le souci de produire une représentation univoque du risque d'inondation se heurte d'abord aux incertitudes existant dans ce domaine au plan scientifique et technique. Le risque d'inondation ne peut être la simple traduction d'une réalité, puisqu'il est, par définition, le produit d'un calcul. Il n'y a donc pas de zone inondable en soi : la représentation qu'en donnent les techniciens des services de l'Etat ou des bureaux d'étude au travers les cartes constitue une image du phénomène parmi d'autres possibles.

De ce fait, l'objectivation du risque suppose des choix et des arbitrages. En précisant un certain nombre de conventions pour définir le risque de référence, les directives ministérielles fournissent une base de travail aux techniciens pour déterminer la zone inondable⁴³. Mais d'autres éléments interviennent et influencent de manière décisive la description officielle du risque d'inondation.

Dans le cas de la vallée de l'Oise, les pratiques administratives influent sur la réalisation de la carte officielle à trois niveaux : en structurant les données de base sur les crues passées utilisées par les techniciens (5.1.1), en décidant comment

⁴³ Notamment : le choix, comme scénario d'inondation, de la plus forte crue historique à condition qu'elle soit au moins centennale ; la limite d'un mètre de submersion possible pour délimiter les zones les plus dangereuses.

s'évalue la crue de référence et les « temps de retour » des crues (5.1.2.), en fixant les paramètres de danger et d'inondabilité retenus pour cartographier le risque (5.1.3).

Dans chacun de ces domaines, la production de connaissances est coûteuse, et le souci de la vérité et de la précision scientifique est médiatisé par la prise en compte d'autres exigences : les contraintes budgétaires, le temps disponible, autant que la volonté de privilégier une méthode simple et empirique de cartographie du risque, parlante pour les non-spécialistes.

5.1.1 Une archive d'informations sur les crues passées

La cartographie des zones inondables consiste d'abord à extraire, sélectionner puis transporter jusqu'aux bureaux de l'administration ou des bureaux d'études les stocks d'informations nécessaires aux spécialistes. Le travail cartographique dépend ainsi d'un effort continu de production et de centralisation rigoureuse des informations sur les crues observées : mesures hydrologiques, relevés de laisses de crue, photographies aériennes, voire récits de témoins.

Ces opérations sont orientées par les textes réglementaires dans la mesure où ceux-ci désignent à partir de 1994 « la plus forte crue connue à condition qu'elle soit au moins centennale » comme événement de référence. Cette indication a des implications concrètes du point de vue de la base d'information à constituer : à côté de l'usage traditionnel des évaluations statistiques et des modèles hydrauliques, les techniciens sont invités à recourir à des enquêtes de type historique sur le profil des grandes crues passées. L'intervention de l'autorité centrale tend ainsi à impulser une nouvelle politique dans le domaine de la connaissance.

« L'accent mis sur l'utilisation maximale d'informations existantes sur des crues qui se sont déjà produites met en évidence l'importance d'une mémoire collective ou d'un échelon centralisant l'information. Dans l'optique de la réalisation des PPR à moyen terme, il est donc nécessaire, si ce n'est déjà le cas, que les services de l'Etat jouent le rôle de collecte permanente d'informations sur les crues, permettant ainsi à l'avenir le lancement simple et peu coûteux de PPR ». Ministère de l'Environnement, Journée d'information sur les PPR, 3 octobre 1995 ⁴⁴

L'initiative centrale relaie cependant un souci administratif plus ancien dans le cas de l'Oise visant à constituer une mémoire des inondations. Cette préoccupation

⁴⁴ Le même texte poursuit : « Cela peut conduire aux démarches suivantes :

- hors période de crise, recensement et collecte des documents existants, et examen des archives. Des enquêtes de terrain peuvent être menées afin de recenser les témoignages encore vivants. Les plans de vol pour les futures reconnaissances photographiques aériennes doivent être préparés ;
- en période de crue, les sites prioritaires ont ainsi déjà pu être recensés, et des campagnes de photographies aériennes peuvent être lancées, les laisses de crue relevées et matérialisées, des informations locales (photographies, vidéo, presse) récupérées.

Les différents acteurs de l'Etat concernés (préfectures, services d'urbanisme DDE, services d'aménagements DDE-DDAF, services d'annonce des crues) doivent donc mettre en commun le maximum d'informations stockées sous une forme facilement utilisable, à l'horizon de plusieurs années. »

s'affirme en particulier à la fin du XIX^e siècle, au moment de la mise en place de services d'annonce des crues. Le bassin de la Seine, et la rivière Oise, a été parmi les premiers à bénéficier de l'effort des ingénieurs des Ponts et Chaussées pour instaurer un dispositif de prévision et d'alerte face aux inondations.⁴⁵ Dès cette époque, l'observation et l'enregistrement des crues de l'Oise devient une mission administrative spécifique sous l'égide du service de Navigation.

L'effort engagé à la fin du XIX^e pour produire une connaissance plus systématique du cours d'eau se traduit par le développement de deux types de mesures : les cotes du fleuve d'une part, (la mesure des hauteurs d'eau), la cartographie des crues historiques d'autre part. Les emprises des grandes crues ayant affecté la vallée de l'Oise notamment en 1910 et en 1926 sont répertoriées par les ingénieurs du service de la Navigation. L'enregistrement des cotes se réalise grâce à la pose d'échelles en différents endroits de la vallée, notamment sous les principaux ponts, et par l'organisation de missions de relevé quotidiennes par l'administration. Ce dispositif de connaissance mis en place au siècle dernier n'a pas véritablement évolué depuis, même si à partir des années 1960 des stations de mesures automatisées – placées tous les trente kilomètres environ - complètent le réseau d'échelles initial. Au plan administratif, les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) prennent aujourd'hui progressivement le relais des Services de Navigation en ce qui concerne la centralisation de ces informations sur la rivière.

Du fait de l'annonce des crues et de la présence ancienne d'un service de Navigation, l'Oise est donc une rivière relativement bien instrumentée en matière de connaissance des inondations, les services de l'Etat accumulant des informations collectées de longue date.

Cette première base d'informations s'accroît fortement suite à la survenue des fortes inondations de 1993 et 1995. Lors de ces événements, une intense activité administrative se déploie sur le front de la mesure et de l'enregistrement de la crue. Des sources d'informations de nature très diverses sont ainsi sollicitées.

Un grand nombre de missions sont planifiées par l'administration pour amasser autant d'informations que possible sur l'événement. Le ministère de l'Environnement finance une campagne de photographies aériennes réalisée par l'IGN tout au long des trois cents kilomètres de la vallée. Les ingénieurs des DDE et du SNS profitent aussi des missions de reconnaissance hélicoptérées organisées par l'Armée pour photographier la zone inondée à plus grande échelle et réaliser des enregistrements vidéo.

Pendant la crue, le SNS mobilise également d'autres acteurs de terrain : les pompiers assurent le relevé des hauteurs d'eau aux échelles, tandis que des agents des DDE, des DDAF, des services techniques des communes, marquent les limites de la crue. Une armée d'observateurs est ainsi utilisée pour signaler la hauteur atteinte par les eaux au moyen de traces de peinture sur certains repères : routes, bâtiments, poteaux téléphoniques. Pour utiliser

⁴⁵ Sur la genèse du service d'annonce des crues et la constitution d'une archive administrative sur les inondations voir, pour le cas de la Loire, Jean-Noël Retière, *Quand la Loire déborde...Pratiques et représentations, XIX^e – XX^e*, rapport pour le Conservatoire Régional des Rives de la Loire et de ses Affluents, 1998.

et vérifier ultérieurement ces informations, il est demandé à ces enquêteurs d'indiquer sur des cartes et des fiches spécifiques le lieu, la date et l'heure précise de l'opération, ainsi que leur nom, adresse et numéro de téléphone. [voir ces fiches en annexe] Des géomètres sont ensuite chargés de retourner sur les lieux afin de relever les coordonnées exactes des laisses de crues et préciser leur mesure altimétrique. La crue est ainsi mise en fiches. Celles-ci sont conçues de telle manière qu'elles permettent de vérifier et de quantifier les informations contenues.

La crue de 1993, comme plus tard celle de 1995, donne lieu dans l'ensemble à un ensemble d'investigations au cours desquelles l'administration engrange quantité de données qui viennent compléter celles accumulées historiquement ou recueillies de manière routinière par les services d'annonce des crues. Cet effort d'enquête et d'archivage induit une concentration du savoir de l'inondation entre les mains des services de l'Etat.

Cependant, cet archivage n'est ni complet ni homogène ni toujours fiable, du fait des incertitudes de la mesure mais aussi, et surtout de l'action de facteurs organisationnels, économiques et sociaux. Le savoir hydraulique fourni par les stations de mesures, par exemple, répond à des besoins précis. Les informations produites sont destinées de manière spécifique aux services d'annonce des crues, ce qui les rend moins pertinentes, voire inutilisables en regard d'autres usages.

« Pour les stations, je dirais qu'il faut se méfier (...) les stations sont peut-être satisfaisantes quand il s'agit de faire de l'annonce des crues, parce que ce soit le bras droit ou gauche [de la rivière], on sait que la cote est dépassée, il y a alerte, là on a l'information suffisante. Mais quand on veut faire de la modélisation et qu'il faut connaître les débits, il nous manque toute l'information : en fait on n'a rien » (Ingénieur du CETMEF de Compiègne - Centre d'études techniques maritimes et fluviales)

Les relevés de laisses de crue faits par les géomètres sont certes considérés comme une information sûre pour la connaissance des zones inondées, mais ils coûtent cher. Après la crue de 1993, les services administratifs ne peuvent les réaliser que tous les trois à cinq kilomètres. Ce facteur économique explique aussi que la connaissance produite soit plus précise lorsque l'on s'approche des zones urbanisées. Les échelles comme les stations de mesure sont implantées dans les secteurs urbains, là où les enjeux au niveau socio-économiques justifient la dépense de l'annonce des crues. On pourrait ainsi multiplier les exemples, concernant le relevé des laisses de crues (effectuées majoritairement par les agents administratifs à proximité de leur lieu de travail), les limites de la technologie (par exemple les avions pour les campagnes de photographies aériennes qui ne peuvent pas décoller à cause du mauvais temps), ou plus généralement la complexité de toute mesure en milieu non-contrôlé :

« Il suffit que la rue soit un peu en pente, on est dans des écoulements locaux qui ne sont plus du tout représentatifs de la crue. Ca veut dire que tout ça est très difficile à interpréter. Et donc ces informations ne sont pas toujours très pertinentes ». (Ingénieur du CETMEF)

5.1.2 La détermination de l'inondation centennale et la gestion des incertitudes scientifiques

« Dès qu'on commence à entrer dans le détail de l'histoire des temps de retour, tout le monde baisse pavillon. Les gens nous font confiance les yeux fermés, pour eux c'est un aspect très technique, ils nous délèguent cet aspect-là. Même si en fait c'est important par rapport aux enjeux que ça va avoir. Ça a une influence très importante ». (Ingénieur du CETMEF)

Le problème qui se pose aux techniciens au lendemain de la grande inondation de 1993, dans la perspective d'élaborer les futurs documents de prévention, est de mesurer les caractéristiques hydrauliques de la crue et plus précisément d'évaluer son « temps de retour ». Les ingénieurs des services de l'Etat comme des bureaux d'études en viennent rapidement à considérer que la crue de 1993 n'est pas de type centennal. Ils se basent pour cela sur quelques indices. Le service de Navigation de Compiègne dispose par exemple d'une laisse de crue de 1784 dont la hauteur est supérieure à celles relevées pour 1993. Dans le Val-d'Oise, la crue de 1993 est restée inférieure aux crues historiques de 1910 ou de 1926 dont le SNS conserve la mémoire. Le bureau d'étude Hydratec qui fait autorité en la matière auprès des services de l'Etat procède à des calculs rapides sur la base des relevés hydrométriques fournis par les stations d'annonce des crues et estime que la crue de 1993 a un temps de retour d'à peu près 70 ans, avec cependant des variations importantes selon les secteurs de la vallée.

La question se pose dès lors du scénario d'inondation à retenir pour réaliser les PPR et l'Atlas des zones inondables. La réponse fournie par les textes réglementaires offre une base de calcul en mentionnant la crue de type centennale. Cette référence a l'avantage d'être parlante, notamment à l'égard d'un public de non-spécialistes. Pour les spécialistes cependant, la fixation d'une valeur certaine ne va pas de soi :

« Dans tous les cas, on est incapable de dire ce qu'est la crue centennale. Moi je ne prononce jamais le nom de crue centennale, parce que c'est un leurre complet. Je sais que dans les textes on aime bien mettre des étiquettes, mais c'est un leurre. Si quelqu'un demande les débits de la centennale, je vais donner un chiffre... Mais personne ne peut répondre à ce genre de questions de manière indiscutable. C'est toujours discutable ». (Ingénieur du service de l'Hydrométrie, DIREN Ile-de-France)

Le calcul des temps de retour en hydrologie est en effet soumis à de nombreuses incertitudes, soulignées par tous les techniciens. Le calcul de la crue centennale n'a qu'une validité de type statistique, ce qui signifie que la valeur qu'on lui donne peut évoluer, en fonction des informations dont disposent les hydrologues à un moment donné.

« La crue de 1993, on l'avait évalué comme une crue de 70 ans. Et là arrive la crue de 1995, quasiment d'intensité équivalente, même plus forte à certains endroits. Si on rencontre deux fois le même événement dans la même période, ça divise leur temps de retour. Donc après la crue de 1995, la crue de 1993 est devenue à peu près quarantennale ». (Ingénieur de bureau d'étude)

La notion de crue centennale introduit un décalage entre la signification purement statistique que lui donnent les hydrologues et la compréhension qu'en ont les non-

spécialistes. L'hydrologue ne voit aucune contradiction à ce que la crue centennale évolue d'une année sur l'autre. Pour le public celle-ci représente souvent plus simplement la plus forte crue arrivée dans le siècle.

On peut détailler plus précisément les incertitudes scientifiques qui influent sur les résultats du calcul, notamment celles qui sont inhérentes au travail des hydrologues. Elles tiennent d'abord à la précision des mesures hydrologiques. Le calcul des temps de retour se fonde sur les débits, qui sont considérés comme la variable la plus représentative de l'ampleur des crues. Or les débits correspondant aux plus fortes crues sont mal connus, même lorsque comme dans le cas de l'Oise, les techniciens disposent de mesures fournies par des stations hydrométriques. Les débits qui correspondent à des hauteurs d'eau souvent constatées font l'objet de mesures précises à chaque station. Mais les débits des fortes crues sont beaucoup moins bien connus car plus difficiles à mesurer. Ils sont évalués par extrapolation, au moyen d'une courbe de tarage qui indique la relation entre les hauteurs d'eau mesurées et les débits correspondants.

« La courbe de tarage, c'est le noyau de l'hydrologie. (...) Les courbes de tarage permettent de transformer les hauteurs d'eau en débits. En période de crue, si on n'a pas jaugé le débit le jour du maximum, ce qui est souvent le cas, on est obligé d'extrapoler avec la courbe, ça c'est forcément discutable (...) En période de crue, il faudrait aller jauger sur place au moment du maximum. Or on n'a que deux bateaux qui permettent de mesurer et on ne peut pas tout faire : il y a des stations qu'on connaît bien et d'autres qu'on connaît moins bien » (Ingénieur du service de l'Hydrométrie, DIREN)

L'incertitude provient aussi du caractère limité de la base de données historiques que peuvent utiliser les techniciens. Calculer de façon fiable le débit de la crue centennale supposerait en théorie de disposer de 100 ans de mesure des débits. Or sur l'Oise comme sur la plupart des cours d'eau, les mesures hydrologiques exploitables ne remontent pas au-delà de trente ans, époque de l'installation de stations de mesures automatisées :

« Quand on a trente ans de mesures fiables sur l'Oise, c'est déjà bien. (...) Mais 30 ans c'est le mi-ni-mum, et en continu, si on a par exemple 5 ans sans mesure on est perdu » (Ingénieur du CETMEF)

En outre, les données collectées dans le passé peuvent ne pas refléter la relation hauteur/débit actuelle. Les spécialistes considèrent ainsi qu'à débit équivalent, les inondations contemporaines sont de manière générale plus sévères que par le passé : les hauteurs d'eau seraient plus importantes à cause de l'obstruction du lit majeur, de sols imperméabilisés moins capables de retenir l'eau, et de l'accumulation de routes, constructions, parkings, *etc.*, qui accélèrent le flot.

Ainsi, les spécialistes travaillent le plus souvent avec les mesures de débits des trente dernières années et traitent ces données comme si elles constituaient un échantillon d'une série plus longue. Pour extrapoler, là encore, au-delà de la période connue de trente ans, ils utilisent des ajustements statistiques qui font autorité dans le milieu de l'hydrologie. Mais ces ajustements laissent eux aussi des marges d'incertitudes importantes. Pour avancer des chiffres correspondant à la crue centennale, les techniciens sont ainsi obligés de faire des choix qui relèvent du savoir faire et au moment de trancher, de la subjectivité de l'opérateur :

« Ces ajustements sont assez éprouvés. Les hydrologues sont d'accord là-dessus. Mais les marges d'incertitude sont importantes : dans un ajustement de Gumbel, si on a une valeur centrée sur 2 500 mètre cube / seconde exprimée en centennale, la fourchette dans l'intervalle de confiance 95 % va de 350 à 700 mètre cube seconde. Et ça n'a plus rien à voir !! Donc il y a une tendance à donner, on est obligé d'être soit pessimiste, soit optimiste ». (Ingénieur du CETMEF)

« [Le bureau d'étude] Hydratec a fait une étude sur l'incidence des crues historiques de l'Ile de France dans sa topographie actuelle. Ils ont utilisé deux ajustements : Gumbel et Watson et ils ont montré les différences que ça donne et ça donne des différences simplement liées au choix de la loi pour ajuster. Pour faire le choix... C'est très subjectif. (...) Et termes de hauteurs d'eau, les écarts peuvent être très importants, de l'ordre de 50 cm, ce n'est pas rien ! ». (Ingénieur du service de l'Hydrométrie, DIREN Ile-de-France)

Du fait de ces approximations nécessaires, le calcul des temps de retour ne peut donc aboutir, de façon rigoureuse, qu'à une fourchette à l'intérieur de laquelle tous les résultats sont plausibles. La "valeur" de crue centennale doit de ce fait être considéré comme un « standard », au sens juridique du terme, dont le contenu est cadré mais qui laisse des possibilités d'interprétation. De façon plus imagée, le "savoir" produit par ce calcul peut se représenter sous la forme d'une tâche floue, dont le positionnement renseigne sur un état du monde réel, sans pour autant en livrer la teneur exacte.

Cette situation justifie aux yeux des techniciens chargés d'élaborer les documents de prévention l'adoption d'une ligne de conduite de nature « pragmatique »⁴⁶ dans le choix de la crue de référence. La « bonne » crue de référence est alors celle qui, tout en étant valide en référence aux résultats du calcul, est acceptée par les parties considérées comme légitimes à en décider. À proportion égale avec le souci de la précision et de la fidélité au réel, ce sont des considérations politiques et économiques qui conditionnent les choix ultimes effectués par les techniciens.

Si l'on prend le cas du département de l'Oise, la crue de référence retenue par les services pour la réalisation de l'Atlas et des PPR est la crue de 1993 surélevée d'une « marge de sécurité » de 30 centimètres. (Etant donné la topographie des lieux, relativement plate, cette marge verticale introduit une différence horizontale importante : de nombreux secteurs non inondés en 1993 sont classés inondables dans les documents). Ce choix représente un compromis acceptable entre différentes contraintes : la connaissance approximative que les techniciens ont du niveau de la crue centennale, le souci de profiter de l'événement de 1993 pour faire passer un message fort en matière de prévention, mais aussi la nécessité politique de ne pas modifier de manière trop abrupte l'inondation de référence antérieure.

« La crue de référence de 1993 + 30 cm, c'est B. (responsable du service de Navigation de Compiègne) et moi, qui avons décidé de rajouter 30 cm. On n'avait pas de données scientifiques (...) En moyenne, la crue de 1993 était 20 cm au-dessus de l'ancienne crue

⁴⁶ Cf. Yaron Ezrahi, « Utopian and Pragmatic Rationalism : the Political Context of Scientific Advice », *Minerva*, vol. XVIII, n°1, 1980, pp. 111-131 ; Arie Rip et Peter Groenewegen, « Les faits scientifiques à l'épreuve de la politique », in Michel Callon (dir.), *La science et ses réseaux*, Paris, La Découverte, 1989.

de référence de 1966. Donc on s'est dit : en mettant 30 cm de plus, ça nous fait 50 cm de plus en gros, et ça semble une donnée raisonnable pour redéfinir une crue de référence. On ne pouvait pas redéfinir une crue de référence trop importante par rapport à ce qui existait, et puis la redéfinir sans marge de 30 cm, avec 10 ou 20 cm, ça nous semblait un peu trop juste quand même. Et puis on s'est dit il faut battre le fer tant qu'il est chaud, c'était plus facile de faire passer un message à ce moment-là ». (Ingénieur en chef - DDE Oise)

Les mêmes considérations pragmatiques interviennent dans le cas des autres départements, pour aboutir à des résultats propres à chaque service instructeur. Dans le département de l'Aisne, la DDE choisit de s'en tenir à la crue historique de 1993 pour établir le zonage, tout en sachant qu'il ne s'agit pas là d'une crue de référence centennale. Mais l'objectif est de fonder la définition des zones inondables sur des critères simples, crédibles aux yeux des élus et des habitants et ne nécessitant pas d'études techniques trop coûteuses⁴⁷.

Pour les mêmes raisons, les services du Val-d'Oise retiennent quant à eux les crues de 1910 pour la partie aval du département, et de 1926 pour l'amont : ces crues sont les plus fortes connues sur ces secteurs et le service de la Navigation dispose de cartes historiques relativement précises. Pour autant, l'évaluation de ces crues de référence repose sur des bases précaires. Selon les techniciens du service instructeur, les conditions d'écoulement dans le lit majeur de l'Oise ont largement évolué depuis ces dates. Si des crues du même type survenaient aujourd'hui, elles ne se dérouleraient pas de manière identique, épargnant certaines zones mais en touchant de nouvelles. Là encore, les techniciens ne peuvent s'appuyer que sur un socle de savoir très réduit. À partir de là, leur référentiel principal dans la décision est l'efficacité et l'acceptabilité politique de la nouvelle inondation de référence.

5.1.3 La définition de paramètres de danger et d'inondabilité : la représentation cartographique de l'inondation de référence

La représentation cartographique des inondations s'opère à partir des résultats des calculs de débits et de hauteurs d'eau et suppose l'intervention de nouveaux choix. Mener à bien cette activité exige de définir des paramètres pour préciser concrètement l'inondabilité des secteurs étudiés et le niveau de danger des eaux dans ces zones.

Dans ce domaine, les orientations de la nouvelle politique préventive engagée dans la vallée de l'Oise se font sentir de manière directe. L'élaboration de l'Atlas et des PPR de la vallée de l'Oise a donné lieu à l'application de normes techniques de

⁴⁷ Ce choix sera contesté par la DIREN Ile-de-France (DIREN de bassin), intervenue au moment de l'expertise réclamée par le préfet pour tenter de régler le conflit avec la ville de Chauny (cf supra section 4). La DIREN qui a un rôle officiel de coordination des services départementaux dans l'élaboration des PPR, demande alors à la DDE de l'Aisne de revoir le projet et de se baser sur une crue de type centennale. Une solution intermédiaire est en fait adoptée par les services de la DDE : si, pour ne pas avoir à engager de nouvelles études techniques, le zonage des PPR reste fondé sur la crue historique de 1993, les prescriptions réglementaires concernent, de manière proche de la crue centennale de l'Oise, la crue théorique de « 1993 + 20 cm », jugée plus proche de la crue centennale par le bureau d'étude Hydratec. En zone bleue du PPR par exemple, le plancher des nouvelles habitations doit alors être situé au moins 20 cm au-dessus des cotes de la crue de 1993.

danger calées sur les recommandations ministérielles de 1994 (*section 3.2.3*). Ces normes techniques confèrent à la notion de danger une signification très large : sont *a priori* définies comme dangereuses, ou susceptibles d'accroître le danger, les zones urbanisées touchées par plus d'un mètre d'eau (crue de référence), y compris derrière des ouvrages de protection (digues ou levées), et les zones naturelles qui jouent un rôle dans l'expansion des crues.

Mais la traduction des orientations de la nouvelle politique se fait aussi sentir plus en amont de l'application de ces critères de danger, dans le détail de la méthode suivie par les techniciens pour dresser le contour de la zone inondable. Sur la base des directives ministérielles⁴⁸, les services de l'Etat s'en tiennent dans ce domaine à une démarche empirique. Pour l'Atlas du département de l'Oise comme pour l'ensemble des PPR élaborés dans la vallée, les expertises réalisées sont relativement sommaires. Le souci dominant des services de l'Etat est de ne pas engager d'études techniques trop longues et trop onéreuses. Celles-ci doivent surtout permettre d'aboutir rapidement et avec un minimum de moyens à un diagnostic de la zone inondable, opposable à toutes les parties.

Les recommandations ministérielles⁴⁹, la commande préfectorale à court terme, et les moyens limités dont ils disposent poussent par exemple les services instructeurs à faire l'économie du recours à la modélisation hydraulique. Cet outil est l'apanage de bureaux d'étude spécialisés, qui interviennent en tant qu'expert à la demande des collectivités locales, de l'Etat, des aménageurs privés. Dans l'Oise et la Val-d'Oise, la DDE et le SNS réalisent les études techniques de l'Atlas et des PPR en interne, sans solliciter l'intervention d'un bureau extérieur. Seule la DDE de l'Aisne fait appel à ce type de prestataire pour pallier l'absence du service de Navigation dans le département.

La volonté des services de s'en tenir à des études techniques simples et peu coûteuses a une influence importante sur le tracé des zones inondables. La réalisation de l'Atlas des zones inondables du département de l'Oise en offre un bon exemple. Elle peut se décrire en deux étapes. Les ingénieurs de la DDE et du service de Navigation s'attachent d'abord à cartographier les contours de la crue de 1993. Ils s'aident pour cela de la base d'informations dont ils disposent (*cf. supra*, 5.1.1), en particulier des photographies aériennes des zones inondées en 1993 et des mesures effectuées par les géomètres à partir des laisses de crue. La précision de cette opération souffre des lacunes des informations recueillies : les relevés de géomètres sont peu nombreux et les photographies aériennes n'ont pas été réalisées au maximum de la crue, de telle sorte que les techniciens ont des difficultés à distinguer sur les photos les zones réellement inondées par la crue de celles rendues simplement humides par les pluies continues. Les fonds de plan au 1/25.000ème qu'ils emploient pour inscrire graphiquement ces informations ne permettent pas non plus de prétendre à une grande précision.

⁴⁸ Circulaire interministérielle du 24 janvier 1994 relative à la gestion des zones inondables et Guide méthodologique d'élaboration des PPR.

⁴⁹ Le guide méthodologie des PPR demande ainsi aux services instructeurs de faire appel à des méthodes d'évaluation de risques qui, sans viser à tout prix la précision scientifique, « s'appuient avant tout sur le bon sens » et soient d'abord « cohérentes et transparentes à l'utilisateur ».

La deuxième étape consiste, sur la base de la carte des zones inondées en 1993, à déterminer les zones inondables selon le scénario de référence choisi : la survenue d'une crue semblable à celle de 1993, mais plus haute de 30 cm. La méthode retenue par les ingénieurs est simple : ils projettent cette hauteur supplémentaire sur les limites de la crue de 1993, en utilisant leur fond de plan topographique⁵⁰. Les zones inondables qui apparaissent sur la carte sont celles situées sous les cotes de la crue de 1993 + 30 cm. Sur les cartes, les techniciens tracent enfin une ligne rouge délimitant les secteurs inondables dont l'altitude est inférieure de 1 mètre ou plus à la cote de référence. Cette ligne signale les zones les plus dangereuses au sens de l'Atlas.

Or le choix de cette démarche a des conséquences sur la représentation de l'inondation de référence. En ne retenant que les caractéristiques topographiques des zones étudiées, les techniciens décident de ne pas tenir compte d'autres paramètres possibles pour définir l'inondation. L'évaluation de la vitesse du courant, par exemple, aurait pu aboutir à hiérarchiser autrement les zones de danger, les dégâts et le risque pour les personnes étant d'abord liés à la pression hydraulique. Les techniciens ne prennent pas non plus en compte les divers obstacles pouvant jouer un rôle dans le déroulement de la crue de référence. Conformément à la réglementation, les ouvrages de protection comme les digues et les levées sont gommés et les zones situées derrière ces ouvrages sont représentées comme inondables si elles se situent sous la cote de référence. Des paramètres plus fins sont aussi écartés, comme l'influence de certains obstacles « naturels » (route, bâtiments, massifs boisés) qui pourraient modifier localement le niveau d'eau atteint par la crue étudiée. Comme le souligne cet ingénieur, le recours aux outils de modélisation développés par les bureaux d'études spécialisés aurait sans doute abouti à des résultats différents.

« Il n'y a pas forcément de relation entre la cote d'une zone et son inondabilité. Du point de vue de la dynamique hydraulique il y a des secteurs qui sont sous la cote mais qui peuvent être protégés, pas forcément d'ailleurs par des digues ou des remblais, mais par des relevés naturels de terrain. ». (Ingénieur du CETMEF)

Une ligne de conduite pragmatique prédomine dans ce cas comme pour le choix de la crue de référence. Les techniciens ne visent pas à produire une connaissance précise et scientifiquement inattaquable - objectif de toute façon hors de portée du fait du contexte concret de leur activité et de limitations de différents ordres. Leur but est plus modeste : un savoir efficace du point de vue de la mission administrative qu'ils remplissent, en même temps que crédible aux yeux des élus et des habitants.

⁵⁰ Les services de l'Etat dans l'Oise ont la chance à leurs yeux de disposer de relevés topographiques suffisamment précis en terme altimétrique. Les courbes de niveaux des cartes IGN qu'ils pourraient utiliser n'indiquent l'altitude d'une zone donnée qu'arrondie au mètre près. La prise en compte d'une différence de hauteur de 30 cm sur ce type de cartes n'aurait pas grande signification. Mais dans le cas de l'Oise et au moment de la réalisation de l'Atlas, les techniciens peuvent bénéficier d'études techniques entreprises par ailleurs par Voies Navigables de France (VNF), dans le cadre d'un projet de liaison fluvial Seine-Nord que promeut VNF (liaison fluviale au grand gabarit entre l'Oise et le canal de Dunkerque). VNF met à disposition des services de l'Etat les fonds topographiques précis (indiquant l'altitude d'une zone donnée à 10-20 cm près) du lit majeur de l'Oise qu'elle a fait réaliser pour ce projet.

Cette ligne de conduite pragmatique conduit par exemple les services de l'Etat, une fois les zones inondables cartographiées, à préférer la stabilité de cette nouvelle représentation du risque à l'amélioration de ses fondements scientifiques.

Cette situation se produit précisément à propos de l'Atlas des zones inondables du département de l'Oise. Le bureau d'étude CETMEF⁵¹ lié au ministère de l'Équipement, obtient des crédits de l'Entente Oise-Aisne pour réaliser un modèle hydraulique. Ce modèle vise à reproduire le déroulement des crues de l'Oise et de l'Aisne, dans la perspective de moderniser le dispositif d'annonce des crues de la vallée. Le CETMEF met également en avant, auprès des services de l'Etat, l'utilité de son outil pour la cartographie des zones inondables dans le cadre des PPR. Les capacités étendues de calcul lié à la modélisation ainsi que la masse des informations traitées permettent une détermination plus fine du champ d'inondation. Or, les essais effectués par le CETMEF contredisent l'Atlas des zones inondables déjà réalisé par les services de la DDE : sur certains secteurs, les limites de la crue « 1993 + 30 cm » seraient en réalité plus étendues que celles indiquées sur le premier document, alors que d'autres secteurs à l'inverse ne seraient pas touchés par une crue de ce type. La difficulté principale est que l'Atlas a acquis entre temps le statut de document officiel, devant servir de référence pour l'élaboration des futurs PPR :

« On a un problème avec la crue de référence. La crue officielle qui est dans l'Atlas et dans tous les documents de porter à connaissance, c'est 1993 + 30 cm. Et puis le CETMEF parallèlement fait des études de modélisation de l'Oise et a obtenu une nouvelle crue de référence, et il commence à parler de cette nouvelle crue de référence (...) Ca nous inquiète parce que le maire peut prendre l'avis comme argent comptant alors que nous on donne un avis officiel qui est plus défavorable. Bon tant qu'on reste dans la marge des 30 cm, ça va à peu près, parce que on peut estimer que ce sont les erreurs du forfait de 30 cm qui sont logiques. (...) Là où ça nous inquiète un petit peu, c'est quand on a à certains endroits une crue de référence définie par le CETMEF qui est seulement 5 cm au-dessus de la crue de 1993. Donc là on considère qu'il y a une erreur manifeste. On a renvoyé l'information et on attend » (Ingénieur en chef - DDE de l'Oise)

Les services de la DDE acceptent le surcroît de précision apporté par le modèle lorsque celui-ci permet de confirmer et de renforcer les décisions de prévention. Mais ils sont conduits à mettre en doute la fiabilité de l'outil là où celui-ci peut contredire la position de l'administration face aux élus et aux pétitionnaires de permis de construire. L'amélioration de la précision scientifique est mise en balance avec la stabilité de la définition officielle de l'inondation et le maintien de l'accord politique qui l'a entériné. Selon la formule déjà citée d'un agent, il ne peut y avoir "deux vérités".

L'inondation de référence représentée sur les cartes ne peut donc pas être établie sur un diagnostic incontestable : du fait des conventions nécessaires pour construire son objectivité ; par la nécessité d'opérer des choix et des arbitrages qui établissent une représentation univoque de la valeur approchée que fournissent le calcul et la mesure.

⁵¹ Centre d'études techniques maritimes et fluviales.

Dans quelle mesure cependant cette représentation « officielle » de l'inondation, certifiée par les techniciens, peut-elle donner lieu à des remises en cause de la part des non-spécialistes ? Dans ce cas, qu'est ce qui permet à cette référence de s'imposer, alors que le socle technique et scientifique qui la soutient demeure fragile ?

5.2. Les contestations de la nouvelle inondation de référence et leur résolution

La légitimité du savoir scientifique délivré par les techniciens ne va pas d'emblée de soi aux yeux des élus et des habitants. Beaucoup mettent en doute le scénario d'inondation décrit par les spécialistes, dans ses différentes composantes. C'est donc à un travail de persuasion que les techniciens doivent s'employer pour garantir auprès du public la pertinence et la validité de leurs affirmations (5.2.1).

Les tentatives adverses pour s'opposer au plan technique aux documents cartographiques n'ont qu'une influence limitée cependant : elles se heurtent aux coûts des investissements nécessaires à une contestation crédible de l'expertise étatique. Les opposants soulignent et s'efforcent de faire corriger les erreurs contenues dans les documents. Mais peu ont les ressources suffisantes pour remettre en cause le bien-fondé des principaux arbitrages effectués par les techniciens et la représentation de l'inondation validée par la puissance publique (5.2.2).

5.2.1 Un travail nécessaire de légitimation de l'expertise étatique

Le public n'accorde pas automatiquement foi à la définition de l'inondation à base technique et scientifique qu'avance l'administration. Les cartes de zones inondables ne sont pas les seules images possibles du phénomène d'inondation, contrairement à la représentation que s'en font souvent les techniciens. En délimitant et en fixant des zones dangereuses, les cartes viennent souvent bouleverser des représentations locales du risque. Celles-ci sont articulées avec des intérêts et des visions du bien commun qui leur donnent un poids considérable. Pour de nombreux élus et habitants, l'Atlas et les projets de PPR de la vallée de l'Oise contredisent la façon dont ils perçoivent le territoire et les rapports qu'ils entretiennent avec la rivière dans leurs pratiques et leurs projets. Élus et habitants contestent l'affirmation souvent répétée par les services de l'Etat selon laquelle « ce ne sont pas les PPR qui créent les zones inondables », mais bien l'inverse.

L'enjeu, pour les services de l'Etat, est donc de faire reconnaître aux acteurs territoriaux l'objectivité de leur diagnostic et de la représentation de la réalité qui l'étaye. La principale difficulté qu'ils affrontent alors est de rendre compte de leur activité de production de connaissance, dont on a noté la complexité, en termes compréhensibles par des non-spécialistes. Les techniciens doivent s'adresser et communiquer avec un public qui dans sa grande majorité ne partage pas les mêmes cadres de référence, ni la même expérience de ce qu'est la mesure ou le calcul.

Le choix fait de façon quasi-systématique est d'atténuer, aux yeux des élus et des habitants, le rôle des conventions et des arbitrages nécessaires à la réalisation des cartes. Le rôle et l'importance des incertitudes scientifiques sont ainsi rarement explicités. Les incertitudes ne sont pas niées ou dissimulées par les services de l'Etat mais indiquées de façon cursive et sans lien direct avec le tracé de la zone inondable. Pour en donner une image parlante, on pourrait dire que si la "zone inondable" est mise en pleine lumière, les hypothèses et les choix liés à sa fabrication sont quant à elles laissés dans la pénombre et les coulisses du savoir.

Le rapport de présentation de l'Atlas des zones inondables réalisé par la DDE de l'Oise souligne ainsi les approximations contenues dans le document, en raison du caractère imprécis des photographies aériennes et de l'absence de modélisation hydraulique. Mais les incertitudes évoquées ne sont présentées que partiellement et de façon orientée : la réalisation d'études techniques plus poussées, explique le rapport de présentation, aboutirait certainement à aggraver la définition du risque proposée par l'Atlas.

Les services de l'Etat ne mentionnent pas non plus les incertitudes liées à l'évaluation de la crue centennale. En ce domaine, les connaissances scientifiques laissent des marges de manœuvre importantes (plusieurs dizaines de centimètres en hauteur) qui ont une grande influence sur le dessin de la crue de référence. Cela vaut en particulier dans le cas de la vallée de l'Oise dont le relief est plat et où le lit majeur de la rivière atteint plusieurs kilomètres de large. Ces marges d'incertitudes peuvent être dans une certaine mesure calculées et quantifiées par les techniciens. Mais les services de l'Etat font le choix d'une présentation "lissée", jugeant préférable de gommer les aspérités du savoir au moment de présenter les documents au public. La crue de référence « 1993 + 30 cm » choisie dans le département de l'Oise, par exemple, est présentée aux élus comme une bonne approximation de la crue centennale, sans que la fourchette de résultats probables ne fasse l'objet d'explications.

L'objectivité des cartes de zones inondables, néanmoins, est mise en cause sous plusieurs aspects par les opposants aux projets administratifs. Au moment de la présentation des documents aux maires ou lors des enquêtes publiques sur les PPR, élus et riverains contestent différents éléments du scénario d'inondation écrit par les techniciens.

Les élus ne se laissent pas facilement convaincre, tout d'abord, du bien fondé des choix concernant la crue de référence. Ils dénoncent l'option qui consiste à prendre une crue supérieure à celle de 1993 comme arbitraire et infondé, ou plus précisément entaché par une optique "sécuritaire" de l'administration. Le savoir objectif redevient ainsi partial, rattaché à un intérêt et une vision particulière de la réalité.

Pour fonder leur propre point de vue, les élus opposent aux affirmations des techniciens l'enregistrement local des phénomènes d'inondation : la mémoire collective, les récits hérités des générations anciennes, attestent ainsi que la crue de 1993 serait la plus forte jamais survenue de longue date dans la vallée de l'Oise. "L'avis général", dans le cadre local où il s'exprime,

établit à leurs yeux la vérité du comportement de la rivière : de nombreux secteurs inondés ne l'ayant jamais été jusqu'alors, le phénomène observé est bien un cas extrême, contrairement à ce que disent les calculs.

Les opposants mettent en cause également les critères retenus par les techniciens pour définir les zones dangereuses, et plus généralement pour caractériser ce qui est source de danger. Au cours des enquêtes publiques sur les PPR, de nombreux riverains contestent la pertinence de la limite d'un mètre de hauteur d'eau pour identifier les zones rouges (inconstructibles), valeur présentée comme le seuil d'un risque « fort ». Cette évaluation de la menace créée par les eaux ne correspond pas à l'expérience pratique des riverains : les inondations de plaine qu'ils connaissent et ont vécu ne leur apparaissent pas source de danger pour les personnes, voire pour les biens, y compris lorsque la hauteur d'eau dépasse cette limite. Malgré leur ampleur, les inondations de 1993 et 1995 n'ont pas fait de victimes dans la vallée de l'Oise. En outre, le rythme lent de la montée des eaux laisse le temps de s'organiser, de surélever les meubles, de déplacer à l'étage les biens menacés.

Une dernière divergence porte sur la méthode aboutissant au tracé des zones figurant sur les cartes. En se fondant sur le souvenir des crues de 1993 et 1995, les opposants en viennent à interroger le processus par lequel telle ou telle zone est désignée comme inondable, alors qu'elle n'a jamais inondée selon la connaissance commune. Des endroits définis comme inondables sont alors redéfinis comme des artefacts de la mesure (confusion des zones humides ou d'écoulement local avec le champ d'inondation par les photos aériennes) ou du calcul (non prise en compte de zones protégées des débordements par la présence de remblais, de parapets, ou une topographie particulière des lieux).

Face à ces critiques et ces remises en cause, les techniciens des services instructeurs sont conduits à utiliser diverses stratégies pour asseoir la légitimité contestée de l'expertise étatique. La présentation des documents cartographiques est l'occasion d'un travail spécifique auprès des élus et des riverains pour attester et renforcer une objectivité qui ne va pas de soi. Pour témoigner de la pertinence du tracé de la zone inondable, les techniciens exposent par exemple les données concrètes dont ils disposent sur les crues passées. Au cours des réunions en mairie, ils montrent aux élus, en plus des cartes qu'ils ont réalisées, les documents d'archives du service de la Navigation sur les grandes historiques, les photographies aériennes qu'ils ont utilisées, les enregistrements vidéos qu'ils ont effectués au moment des crues. Comme l'exprime de façon implicite mais nette l'extrait suivant, c'est un partage du même *point de vue* sur l'inondation que l'ensemble de ces dispositifs tente d'instaurer.

« (En 1995) nous avons fait des photographies aériennes, héliportées à la montée et à la descente des crues. Ça ne paraît rien mais simplement ça nous fournit...alors elles sont de très bonne qualité, on a les quartiers à peu près au 200ème. Donc on voit chaque maison, chaque jardin, l'état d'inondation aux plus hautes eaux. J'ai fait plus de 80 réunions avec les élus de la vallée de l'Oise. Le fait d'arriver en mairie avec la collection des photos de la commune aux plus hautes eaux, de les articuler dans l'ordre géographique sur une table et de les présenter aux élus sans rien dire et de laisser les élus

les examiner et les commenter eux mêmes... ça marche très fort. Ils vont sur le terrain d'inondation, ils voient les choses de haut, et ils s'engagent eux-mêmes dans un débat... »
(Ingénieur, service d'Aménagement et d'Urbanisme, DDE Val-d'Oise)

De la même façon, les principaux arbitrages effectués par les techniciens (le choix de la crue de référence, le choix des paramètres de dangers) font eux aussi l'objet d'un travail spécifique, moins d'explicitation que de légitimation et de justification. Le choix de la limite d'un mètre d'eau (zones les plus dangereuses) est étayé de façon à en atténuer l'aspect arbitraire. On sait qu'aux yeux des services instructeurs, cette limite offre surtout l'avantage de faciliter le travail de gestion administrative : elle correspond à un chiffre rond et la hauteur d'eau est une variable facile à évaluer et à vérifier. Pour la justifier auprès des populations les techniciens mettent cependant d'abord en valeur des éléments qui paraissent en faire un seuil naturel de danger :

« sous un mètre d'eau, le risque de courant fort devient important (...) la circulation sur chaussée et sur l'eau est très difficile. Le véhicule terrestre ne passe plus, le bateau de sauvetage ne passe pas du fait de nombreux obstacles (...) les déplacements individuels sont dangereux, voire impossibles. Rappelons que plusieurs noyades sont intervenues sur le sol métropolitain par suite du remplissage des bottes cuissardes, portées pour l'occasion (...) la vie dans un bâtiment totalement environné par plus d'un mètre d'eau devient extrêmement précaire, pour ne pas dire dangereuse (...) (DDE du Val-d'Oise, PER de la vallée de l'Oise, Avis relatif aux questions posées durant l'enquête publique, octobre 1995)

Le choix des crues de référence, surtout, donne lieu à un travail pour estomper la dimension administrative et politique de cette décision. En l'absence de justification statistique pour fonder le choix d'une crue théorique, telle celle de « 1993 + 30 cm » dans l'Oise, les services mobilisent des données concrètes pour faire reconnaître leur choix comme valide. Ils apportent aux élus des « preuves » historiques selon lesquelles la crue de 1993 n'est pas une crue aussi exceptionnelle que les élus le prétendent. Ils mettent aussi à profit la survenue de la seconde inondation de 1995. Dans les deux cas, ces éléments valent davantage par leur capacité de persuasion auprès de non-spécialiste que par leur force probatoire au plan scientifique - puisqu'il s'agit d'une trace isolée et d'une simple occurrence.

« Quand on a proposé ça (1993 + 30 cm), la plupart (des élus) ont dit : c'est n'importe quoi, [puis] ils ont compris que effectivement il fallait prendre une marge. Parce qu'on a dit : on peut prouver qu'il y a eu plus. On avait retrouvé une laisse de crue sur le barrage de Compiègne qui date de 1784 et qui était pratiquement 50 cm au-dessus de la crue de 1993. Donc ils se sont retrouvés un peu coincés, et ça a été accepté » (Ingénieur SNS, Compiègne)

« D'une certaine manière, on a eu de la chance. On a fait passer le message fin 1994, et donc le temps de réaction nécessaire, on avait une inondation, celle de 1995, qui confirmait les données puisqu'elle était même un peu au-dessus de 1993. Ce qui pouvait éteindre toutes les ardeurs des élus à ce moment-là ». (Ingénieur en chef, DDE de l'Oise).

5.2.2 Des ressources de contre-expertise inégales

Au cours de l'élaboration des documents préventifs dans la vallée de l'Oise, beaucoup d'élus et de particuliers contestent la nouvelle définition de l'inondation imposée par l'administration. Les élus profitent des réunions organisées dans les mairies par la DDE ou saisissent directement le préfet de département. Les habitants ou les responsables d'entreprise se mobilisent à l'occasion des enquêtes publiques prévues par la procédure PPR. Mais les contestataires peuvent difficilement remettre en cause les études produites par manque d'arguments techniques solides : les compétences et les ressources d'expertise mobilisables conditionnent pour l'essentiel l'ampleur et le résultat des controverses techniques.

Dans un grand nombre de cas, les arguments avancés par les riverains ne sont pas suffisamment mis en forme et outillés au plan technique pour contraindre l'administration à modifier sa position. Au cours des enquêtes publiques, le simple constat du caractère non-inondé d'un terrain, ou de sa protection par un mur, est de peu de poids face aux procédures de calcul et aux règles nationales appliquées par les services de la DDE. Ceux-ci peuvent se contenter de rappeler ces règles ministérielles, fixées pour l'élaboration des PPR, comme l'existence d'une marge de sécurité par rapport à la crue de 1993⁵².

De façon moins fréquente, certains particuliers peuvent attaquer de manière plus solide les plans topographiques utilisés par l'administration pour le dessin de la crue de référence. Des chefs d'entreprises et des habitants sur le conseil des associations de riverains font réaliser des relevés de géomètres afin de prouver que leur terrain se situe au-dessus des cotes d'inondabilité fixée par la puissance publique. Dans ce cas, la connaissance certifiée de l'expert-géomètre peut contraindre l'administration à revoir les projets de zonage de la parcelle. Mais le recours à un tel savoir validé reste rare à la fois par méconnaissance de ce moyen d'action et par son coût financier.

Les mêmes inégalités en terme de ressources de contre-expertise se retrouvent parmi les communes. Certaines communes n'ont ni les compétences ni les moyens nécessaires pour questionner et contester efficacement les études administratives. Les élus se situent ici dans un rapport de dépendance à l'égard de l'expertise étatique et n'ont pas les moyens de refuser la vision administrative de l'inondation et de son traitement.

« L'Atlas ce sont les services de l'Etat qui nous l'ont transmis, mais il n'y a pas eu discussion (...) nous on essaye de discuter pour les lignes, quoi. On dit « non, celui-là il n'a pas eu d'eau, celui là il n'a pas été inondé ». On nous dit « oui, mais c'est 30 cm de plus ». On dit « ben oui alors effectivement ils seront inondés » (Maire, Oise).

D'autres communes, plus importantes d'un point de vue démographique, économique et politique, développent en revanche un niveau d'expertise suffisant pour contredire les documents cartographiques élaborés par l'Etat. Ainsi dans le cas de cette commune industrialisée, qui bénéficie de la compétence de ses services techniques, du relais de ses élus auprès de l'administration, et des moyens

⁵² DDE de l'Oise, Rapport des services de l'Etat en réponse à l'enquête publique sur le projet de PPR Compiègne / Pont-Sainte-Maxence, février 1996.

financiers nécessaires pour faire réaliser sa propre enquête hydraulique par un bureau spécialisé :

« la carte était au 1/25 000, donc un trait sur du 1/25 000, ça représente rapidement 100 ou 200 m, et elle était élaborée par rapport à des vues aériennes qui n'étaient pas fiables. Donc les documents qui ont servi de support à l'Atlas nous ont parus discutables, donc on a discuté. (...) sur les deux crues, nous avons des relevés trois fois par jour des hauteurs de l'eau et des éléments pour apprécier les conséquences sur le terrain. (...) après nous avons fait appel à un cabinet, Hydratec, que nous avons financé nous-même (...), on a fait une étude hydraulique, pour montrer les différences de hauteurs d'eau de la crue de référence par rapport à la cote des terrains naturels. Tout ça on l'a fait prouver. Et ça a été pris en compte par les services de l'Etat » (Maire, Oise)

Cette forme de coproduction du contour précis de l'inondation de référence a pour les services de l'Etat un caractère routinier. Elle relève à leurs yeux du processus normal de cartographie, en particulier dans les secteurs de la vallée où les coûts politico-économiques de la politique réglementaire sont perçus comme élevés et où des autorités locales puissantes disposent de moyens équivalents à ceux de l'Etat. Des discussions et des « ajustements » au plan technique sont en quelque sorte nécessaires à la mise en œuvre des cartes de risque au plan réglementaire, sous forme de PPR. Ces discussions techniques sont longues et coûteuses pour les services instructeurs, mais elles constituent le prix à payer pour prétendre asseoir dans ses grandes lignes la nouvelle définition administrative de l'inondation.

« On est sûr que les cartes seront contestées. Quand vous avez à geler une dizaine d'hectares de zones NA sur une commune, c'est sûr que vous ne pouvez pas vous faire que des amis. (...) Sur C., la dernière fois, j'avais 25 zones à vérifier. Mais ça fait partie du processus de concertation avec les communes. Il y a la concertation qui est prévue dans les textes, délibération, enquête publique, à la fin. Et il y a la partie d'étude et d'enquête préalable, où on organise des rencontres » (Ingénieur, service des Études Générales, DDE Oise)

Le maintien d'un différentiel de ressources techniques entre l'Etat et les collectivités fait cependant que les discussions ne débouchent pas sur une remise en cause fondamentale des grands arbitrages effectués par les techniciens de l'Etat au moment d'élaborer les cartes. Au-delà des contestations localisées, les élus ne peuvent critiquer le choix du niveau de la crue de référence. Les moyens à engager pour engendrer et maintenir une véritable controverse dans ce domaine sont trop importants. Le caractère ésotérique du calcul des temps de retour, les investissements nécessaires pour remettre en cause les données et les hypothèses de l'Etat représentent ici une frontière difficilement franchissable. Par ailleurs, cette remise en cause signifierait aussi l'affichage d'une opposition beaucoup plus radicale à l'Etat. Or dans ce domaine comme dans d'autres, les liens entre autorités publiques empêchent une telle rupture du socle d'évidence commun ; les élus tendent finalement à s'en remettre à la compétence et à l'autorité technique de l'Etat.

Ce n'est donc que de manière exceptionnelle que la définition de l'inondation de référence se trouve combattue dans ses principales hypothèses. Le cas du PPR de la ville de Chauny, dans le département de l'Aisne, illustre une telle situation

limite. En se focalisant sur le niveau de la crue de référence, les échanges entre l'Etat et la collectivité locale entrent alors dans une phase critique, à la fois au niveau politique et technique. Les élus n'acceptent pas le choix de l'inondation de 1993 - retenue comme référence par les services de la DDE – car ils la considèrent comme « accidentelle ». Leur ville et en particulier sa zone industrielle n'auraient été inondées en 1993 qu'en raison du manque d'entretien et de la rupture des digues du canal de navigation (*cf. supra section 4*). À partir de cette situation de crise, la résolution de la controverse est intéressante à suivre dans la mesure où elle montre, sur le terrain de l'expertise technique, l'existence d'un double processus : un rapprochement des points de vue sur la définition de la situation accompagne la mise en place d'un compromis de nature politique sur les conséquences à en tirer.

Pour tenter de débloquer le dossier, le préfet organise avec l'accord de la commune une expertise contradictoire. Une première étude est conduite au nom de l'Etat par la DIREN de bassin et une seconde au nom de la ville par un cabinet spécialisé. Un soin particulier est apporté par les services de l'Etat à la rédaction du cahier des charges des expertises. Deux questions sont adressées aux experts. D'une part, « du point de vue de l'hydraulique, la crue de l'Oise de décembre 1993 prise comme référence dans le PPR est-elle la bonne ? ». D'autre part, les travaux de réfection et de rehaussement des digues « ont-ils une influence du point de vue du zonage et des prescriptions réglementaires ? »⁵³.

Dans les faits aucun argument technique ne peut permettre de trancher ces questions. Les experts sont invités à arbitrer entre l'option préventive de la DDE inspirée par le principe de précaution (l'existence de digues ne peut être considérée comme une garantie contre le risque d'inondation) et l'option technologiste défendue par la commune, orientée par le souci du développement (les digues apportent une protection sûre, que l'on peut renforcer et l'inondation de 1993 n'est pas représentative du niveau réel de danger).

En accord avec les responsables du ministère de l'Environnement, l'expert de la DIREN indique dans son rapport que la crue de 1993 étant la plus forte connue, il convient de la prendre comme référence réglementaire. Il demande aussi aux services de la DDE de prendre une marge de sécurité de 20 cm pour se rapprocher d'une crue de type centennale comme le réclament les textes. Conformément à la doctrine ministérielle, il considère qu'il ne faut pas tenir compte des ouvrages de protection dans la définition de la zone inondable.

De son côté, l'expert désigné par la ville de Chauny démontre à l'aide de calculs que les travaux effectués et à venir ont une influence sur le contour des zones inondables. Prudent, il avance néanmoins que si la ville n'est pas inondable au titre du « risque naturel », elle peut l'être au titre du « risque technologique », en cas de nouvelle rupture des digues.

⁵³ Directeur départemental de l'Équipement, Plan de Prévention des Risques de la vallée de l'Oise entre Travecy et Quiercy, Cahier des charges pour l'expertise, 30 juin 1997.

En faisant une distinction entre l'aspect hydraulique et l'aspect réglementaire, le cahier des charges a permis de cadrer par avance la nature du compromis envisagé par les services de l'Etat. D'une part, l'administration maintient sa définition de l'inondation sur le plan technique : elle « affiche » et impose la connaissance qu'elle a du risque (naturel ou technologique). La commune de Chauny apparaît comme inondable sur les documents cartographiques. D'autre part, elle aménage les conséquences de la nouvelle définition du risque pour les intérêts communaux : si de nouvelles règles vont devoir s'appliquer à la gestion du territoire de la commune, celles-ci pourront être l'objet d'une négociation.

Au travers de l'Atlas et des projets de PPR, les services de l'Etat construisent donc une nouvelle définition technique du risque, axée sur la représentation de l'inondation centennale. Bien qu'incorporant des éléments arbitraires, le dessin de la zone inondable correspondante se consolide au terme d'un ensemble de controverses avec les publics concernés par les cartes : élus, riverains, acteurs économiques. En pointant et en affichant des zones à risque, les cartes administratives signalent l'existence d'une contrainte « objective » liée à l'inondation centennale, que les acteurs sociaux, politiques et administratifs sont appelés à intégrer.

Mais les cartes ne suffisent pas à préciser la nature exacte de cette contrainte. Aussi, on peut se demander dans quelle mesure le nouveau risque de référence est effectivement pris en compte dans l'ordre politique. Comment et dans quelle mesure les acteurs concernés sont-ils conduits à réorganiser leurs activités et leurs interventions autour de la nouvelle définition du risque ?

6. L'émergence d'un accord politique sur la prise en compte du nouveau risque de référence

Nous montrerons dans cette section comment un accord se dessine dans le cas étudié à propos du caractère contraignant de la nouvelle définition du risque. Cet accord apparaît plus comme une stabilisation partielle et provisoire des conflits que comme un consensus, selon le sens ordinaire de ce mot. Une telle stabilisation est liée tout d'abord à un travail des acteurs étatiques pour fixer une certaine représentation de la nature des problèmes à traiter et des solutions à mettre en œuvre face aux inondations. À l'échelle du bassin de l'Oise, un discours étatique unique se met en place sur la stratégie de prévention à mener. Ce discours fixe des rôles, assigne des responsabilités et légitime l'action réglementaire promue par l'administration. (6.1)

La réorganisation des jeux territoriaux autour d'un pivot stable, telle la nouvelle norme de risque, est également conditionnée par des ajustements dans le dispositif d'application réglementaire. A travers les PPR, l'Etat impose certes de nouvelles règles en matière d'aménagement et d'urbanisme en zone inondable ; mais ces procédures fonctionnent d'abord comme des cadres, permettant des échanges et des discussions sur la teneur réelle de la norme localisée. Il faut interpréter la contrainte que représente l'inondation en chaque lieu et pour chaque situation, pour les pratiques comme pour les projets communaux. Cela ne peut s'opérer que de façon négociée avec les représentants territoriaux, coproducteurs obligés de cette nouvelle politique (6.2).

La réorientation politique qui s'esquisse repose enfin sur la définition d'un nouveau volet d'interventions opérationnelles en matière de lutte contre les crues. Certains acteurs étatiques tentent d'avancer des solutions alternatives ("douces") d'aménagement du cours d'eau, adaptées à la nouvelle donne réglementaire. Ces nouveaux programmes d'action opérationnels permettent, en même temps, de compenser au plan des politiques publiques les effets du renforcement normatif. (6.3).

6.1 La promotion par l'Etat d'un nouveau « contrat » face aux inondations de l'Oise

Dans la vallée de l'Oise, les inondations de 1993 et 1995 comme la mise en œuvre de la politique de cartographie réglementaire contribuent à inscrire sur l'agenda le problème des inondations et de leur traitement. La question prend un caractère politique comme en témoigne l'intense discussion publique dont elle est l'objet. Elle provoque des mobilisations des acteurs sociaux et politiques, le développement de controverses sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, le déploiement de conflits entre des groupes sociaux et l'administration à propos des mesures préventives qu'elle impose *via* les PPR (cf. *supra* section 4).

Face à cette situation, les représentants de l'Etat mobilisent un ensemble de ressources pour maîtriser les revendications socio-politiques qui s'expriment en matière de protection contre les crues. En décembre 1995, le Premier ministre commande un rapport à un ingénieur général des Eaux et Forêts, qu'il charge de faire des propositions en matière de lutte contre les inondations de l'Oise et de l'Aisne⁵⁴. Celui-ci produit un document d'évaluation et de recommandation (le "rapport Dunglas")⁵⁵. Une « mission Oise-Aisne » est créée en février 1997 pour sa mise en œuvre, pilotée par la DIREN Ile-de-France (en même temps DIREN de bassin). La tâche de cette mission administrative consiste à définir, en relation avec les principaux acteurs publics concernés, un programme d'action dans le domaine de la prévention des inondations. Une « Charte Oise-Aisne » est négociée à partir de 1997 et finalement signée en 2001 avec un ensemble d'intervenants : les préfets et les services techniques de l'Etat départementaux et régionaux, l'Entente-Interdépartementale Oise-Aisne, les Conseils Régionaux d'Ile-de-France et de Picardie, l'Agence de l'Eau, les Voies Navigables de France.

Ces différentes médiations permettent la formation et la diffusion d'un discours unique de l'Etat et plus largement une homogénéisation des positions entre les différentes autorités publiques. La préparation et l'écriture du rapport Dunglas, le travail de la mission Oise-Aisne, la négociation et la signature de la Charte stabilisent progressivement de multiples significations divergentes : en particulier sur la nature des problèmes à traiter et des solutions à adopter en matière de prévention. Elles travaillent concrètement à définir et à fixer les rôles de chacun face au danger d'inondation.

Les riverains et les populations, tout d'abord, sont invités à renoncer à leurs exigences en matière de protection contre les crues. Les représentants de l'Etat affirment et rappellent en de nombreuses occasions l'impossibilité de lutter par des travaux contre les grandes crues que peut connaître la vallée de l'Oise. Les inondations sont des phénomènes naturels toujours susceptibles de se reproduire, et impossibles à domestiquer.

Les riverains, dans ce discours, ne sont pas seulement des sinistrés revendiquant légitimement un droit à la protection. Ce sont aussi des habitants souvent inconscients des dangers ou refusant les contraintes liées à la proximité du fleuve. Les plus prompts à réclamer et à dénoncer les mesures de prévention décidées par l'Etat seraient surtout victimes de leur méconnaissance des phénomènes d'inondations.

« Les PPR sont apparus aux yeux de certaines associations comme une sorte de fuite en avant de l'Etat devant le risque d'inondations (...) Cette manière de penser est caractéristique d'une nouvelle couche de riverains, en général originaire de l'agglomération parisienne et ne pouvant s'imaginer qu'aucune protection n'est possible contre les plus grandes crues ». (Rapport Dunglas, La lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise, 1996)

⁵⁴ Lettre de mission d'Alain Juppé, Premier ministre à Jean Dunglas, Ingénieur Général du Génie Rural et des Eaux et Forêts, 1^{er} décembre 1995.

⁵⁵ Rapport Dunglas, Coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise, 1996.

Sur cette base, le discours tenu vise à cadrer et délimiter précisément les responsabilités de l'Etat et des collectivités locales en matière de prévention. Les termes de la mission Dunglas nommée en 1995, par exemple, sont soigneusement choisis : il s'agit de « *procéder à l'évaluation de l'action déjà engagée par les services de l'Etat sur les bassins de l'Oise et l'Aisne et d'examiner les dispositions qui pourraient être recommandées pour améliorer leur efficacité et leur cohérence (...)* »⁵⁶.

Il ne saurait donc être question pour les services de l'Etat de sortir du cadre de l'action *déjà engagée* – par exemple en matière de cartographie des risques et de PPR – mais de poursuivre plus efficacement dans le même sens. Si des mesures de défense « active » contre les crues peuvent être envisagées, elles doivent être reportées en priorité sur les collectivités locales. De fait, les propositions du rapport Dunglas se gardent de franchir les gardes fous signalés par la lettre de mission.

À l'Etat, il revient d'abord – selon le rapport Dunglas – de poursuivre la mise en œuvre du programme de cartographie réglementaire. Les préfets de départements sont encouragés à accélérer l'élaboration des PPR. L'Etat doit aussi s'efforcer d'améliorer le dispositif de prévision et d'annonce des crues à destination des populations, et plus généralement de développer le système de connaissance et d'information autour des phénomènes d'inondation. Les services de Navigation et les Voies navigables de France, quant à eux, sont invités à réfléchir sur les moyens de gérer différemment les barrages de navigation et la circulation fluviale en période de crue.

Les travaux de protection réclamés par les élus et les associations font en parallèle l'objet de propositions plutôt restrictives. Il ne saurait s'agir de mesures de grande ampleur, comme des barrages, puisque « *il faut vraiment prendre conscience que malgré l'ampleur des travaux réalisés, les zones inondables même les mieux protégées restent toujours vulnérables aux grandes crues* »⁵⁷. Certaines solutions techniques sont avancées pour répondre aux revendications fortement exprimées en ce domaine, comme la mise en place d'infrastructures de « surstockage » des eaux de crues, qui permettraient de bloquer celles-ci en partie et de les diriger vers des zones pouvant naturellement recevoir de l'eau, comme les zones humides. Ces mesures, cependant, sont de la responsabilité – notamment budgétaire – des collectivités locales et en particulier de l'Entente interdépartementale.

Un schéma global de la politique des inondations est dessiné, symbolisé par la Charte Oise-Aisne qui promeut un nouveau cadre institutionnel. Les différentes organisations administratives se voient attribuer une fonction et une responsabilité en matière de prévention : les DIREN dans l'annonce des crues, les services de Navigation et des DDE pour les aspects réglementaires, l'Entente Oise, l'Agence de l'eau dans le financement des opérations, la préfecture et la DIREN de bassin en ce qui concerne la coordination des interventions.

La Charte rappelle d'abord les « principes d'orientation » puis décline en une série de fiches techniques les « actions à conforter ou à engager » : l'alerte et l'annonce des crues, l'identification des zones inondables, l'information préventive des

⁵⁶ Lettre de mission d'Alain Juppé... , citée.

⁵⁷ Rapport Dunglas, op. cit.

populations, la réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement, la préservation des zones humides de la vallée, la création d'aires de stockage des crues, *etc.*⁵⁸ La négociation et l'écriture de ce contrat visent à entériner des orientations nouvelles pour la politique des inondations et à associer autour d'elles un ensemble d'intervenants.

L'inondation « centennale » est officialisée comme la référence servant de socle à la stratégie de prévention. Les travaux ne peuvent pas modifier la "contrainte naturelle" dont elle offre une représentation valide. Il convient avant tout de développer des formes d'adaptation sociale à cette contrainte : par la connaissance accrue des phénomènes d'inondation et l'information des populations, par la cartographie des zones inondables, par la réglementation de l'aménagement dans ces zones.

La promotion de ce discours auprès des représentants locaux – élus, associations de riverains - est assurée à travers un travail répété de pédagogie et d'explication. Mais elle est facilitée aussi par la maîtrise d'un ensemble de ressources spécifiques entre les mains de la puissance étatique.

Des ressources institutionnelles agissent tout d'abord, à travers par exemple la nomination des principaux médiateurs intervenant dans le conflit (la mission Dunglas, la mission Oise-Aisne confiée à la DIREN). L'Etat avance une offre de lieux de médiations et d'arbitrage qu'aucun autre acteur public ne peut concurrencer. Quand la position des services étatiques apparaît fortement liée avec des intérêts spécifiques (comme dans le cas du SNS et de la navigation), d'autres organisations plus distantes peuvent être mobilisées, telles les Inspections générales, ou plus neutres (comme les DIREN).

La maîtrise des ressources légales donne également à l'Etat une position prépondérante. Les acteurs étatiques peuvent s'appuyer sur la répartition des compétences énoncée par les textes nationaux dans le domaine de la prévention des inondations. Ces ressources jouent à double sens en faveur des services de l'Etat. D'une part, elles leur permettent un jeu d'affichage, mettant en valeur la « bonne volonté » de la puissance centrale à l'égard des acteurs locaux. Un tel engagement est mis en lumière en soulignant que les investissements réalisés vont par exemple au-delà de ce que les textes demandent en matière de prévision et d'annonce des crues. D'autre part, les moyens légaux fournissent une justification aux actions entreprises en matière de cartographie et de réglementation des zones à risque. La référence à la collectivité nationale et à l'intérêt général porté par la loi constitue une ressource argumentaire forte face aux revendications des élus et des associations.

Enfin, des ressources d'expertise sont fortement mises à profit : dans le domaine juridique et plus encore technique, l'expertise étatique dépasse celle des élus et des associations qui restent dans une relation de dépendance à son égard. : l'administration seule a les moyens de construire l'objectivité de la connaissance sur l'inondation, face à la diversité des perceptions locales,

⁵⁸ Charte Oise-Aisne, Programme de travail, août 1998.

mais aussi face à la pluralité des méthodes et des savoir-faire des bureaux d'études. Les services étatiques conservent également une position dominante dans l'estimation de la faisabilité technique, du coût et de l'efficacité des différents moyens d'action. Enfin, la définition de programme de travaux, tel la solution de « surstockage », appelle des montages budgétaires complexes entre des coalitions d'acteurs multiples. Ceux-ci supposent une forte compétence juridico-administrative détenue majoritairement, sinon exclusivement par l'Etat local ou central.

6.2 La prise en compte négociée du nouveau risque de référence dans le domaine réglementaire

Un aspect important du processus de mise en œuvre concerne la traduction dans les pratiques réglementaires de la norme d'inondation de type centennale. La prise en compte réglementaire de la nouvelle référence est en théorie imposée par les services de l'Etat au travers de l'élaboration des PPR, qui doivent réorienter les pratiques d'aménagement, d'urbanisme et de construction dans les zones inondables. Néanmoins, cette imposition s'accompagne de nombreuses adaptations, interprétations et affinements localisés de la norme, qui doivent être considérés comme partie intégrante de la mise en œuvre de la politique publique.

Dans la plupart des cas, les projets de PPR présentés par l'administration sont âprement discutés par les représentants locaux, élus, représentants associatifs, chefs d'entreprise. Dans les communes où les oppositions sont les plus fortes et les mieux organisées, les élus épuisent les voies d'action à leur disposition pour amender la nouvelle réglementation : négociation informelle avec les représentants administratifs (DDE, préfet), contestation des études techniques, engagement de nouvelles expertises, recours gracieux auprès du préfet, recours en annulation du PPR devant le Tribunal administratif⁵⁹.

Les PPR ne sont approuvés par les préfets qu'au terme de nombreux « ajustements » avec les intérêts locaux mobilisés. L'ampleur des ajustements opérés est variable selon les communes et les secteurs de la vallée. Elle dépend essentiellement des ressources dont disposent les acteurs locaux et de leur légitimité à avancer une définition alternative de l'intérêt général. Les arrangements suscités par la négociation des projets de PPR sont ainsi marginaux dans les petites communes, tandis que celles de taille plus importante peuvent s'imposer comme des partenaires légitimes. Ces dernières peuvent se présenter de façon crédible comme les porte-parole d'intérêts sociaux, économiques ou urbains reconnus, et plus largement se faire les avocats des projets territoriaux promouvant la croissance des activités et l'emploi. Dans ces situations, les services de l'Etat - DDE ou le préfet selon l'importance du dossier - s'efforcent de trouver

⁵⁹ Les PPR de l'agglomération de Compiègne dans l'Oise ont ainsi fait l'objet de sept recours en annulation devant le Tribunal administratif, de la part de maires, de structures intercommunales, et d'une association de riverains. Outre des motifs de forme, les arguments invoqués portaient sur la « disproportion » entre le risque et les conséquences économiques des mesures de prévention imposées par l'administration, les communes considérant perdre l'essentiel de leur potentiel économique du fait du PPR. Elles n'ont pas été suivies cependant par le juge administratif.

un compromis acceptable entre les intérêts de la prévention des risques, défendus par le projet réglementaire, et ceux du développement économique local.

« Dans tout le secteur de Compiègne, on ne pouvait pas bloquer non plus un processus d'aménagement qui était en cours. Donc il fallait lâcher un peu de lest à droite et à gauche. Tout le secteur de développement était axé dans la vallée. On ne pouvait pas du jour au lendemain geler 300 hectares de développement. (...) Donc on a coupé de plus de 250 hectares, mais on leur a laissé suffisamment pour leur permettre d'attendre quatre-cinq ans afin de trouver d'autres zones ailleurs, sur le plateau. Ca n'a pas été sans mal, il a fallu négocier. Mais avec un peu de recul on a négocié au mieux pour l'Etat et on n'a pas lâché beaucoup de lest » (Ingénieur d'arrondissement, DDE de l'Oise)

Les négociations consistent donc à recréer des marges de manœuvre pour les communes par rapport à la définition technique de la nouvelle inondation. Ces ajustements sont moins des déviations par rapport à la norme édictée que des affinements localisés de celle-ci. Les cartes de zones inondables ne sont pas directement traduisibles par l'administration en normes d'aménagement et d'urbanisme. La diversité des situations sociales à réguler ne permet pas ce type d'application immédiate, sauf à faire prédominer un intérêt (la prévention du risque) sur tous les autres, sans attention au cas d'espèce. Ainsi, le choix des services locaux est systématiquement d'opérer une articulation négociée entre la connaissance du risque affichée par l'Etat et ses effets juridiques. Les principes mis en œuvre par les services (comme le gel des zones inondables « pas ou peu urbanisées ») doivent recevoir un contenu précis, applicable, par les services en interaction avec les systèmes locaux.

Les ajustements peuvent porter sur le règlement du PPR lui-même. Certaines obligations peuvent être abandonnées purement et simplement : c'est le cas dans la vallée de l'Oise de celle faite aux riverains de la zone « bleue » d'effectuer à leurs frais certains travaux de mise en sécurité de leur habitation. Les services se contentent de faire figurer des « recommandations » dans la partie règlement du document (le rehaussement des installations électriques, le relèvement du plancher habitable) : un degré plus fort de contrainte n'aurait, pour ces services, qu'un effet préjudiciable sur l'acceptation locale des projets de PPR.

D'autres formes d'interprétation portent sur les plans de zonage des PPR, c'est-à-dire le classement des différents secteurs de la commune. À titre de rappel, la zone rouge des PPR est considérée comme inconstructible, tandis que les territoires en bleu sont constructibles sous conditions. Un facteur important d'ajustement des projets de zonages aux contextes locaux tient au fait que les services travaillent sur la base des Plans d'occupation des sols (POS) et plus généralement des données urbanistiques communales. Le zonage étatique est ainsi adapté de manière fine aux enjeux politiques et économiques locaux. Les services des DDE, par exemple, calent la délimitation des « champs d'expansion des crues » sur les zones « naturelles » et sur les zones NA (zones d'urbanisation future) des POS. Les zones classées U (urbaines) par les communes sont quant à elles laissées constructibles qu'elles soient ou non déjà urbanisées.

Ces principes d'application des directives nationales sont en partie interprétés au cours de négociations avec les élus. Devant les protestations de certaines communes, la DDE de l'Oise est conduite par exemple à réexaminer ses

propositions de classement des zones NA (zones d'urbanisation future) désignées à l'origine comme inconstructibles. Pour les élus locaux, les zones NA représentent les secteurs qu'ils destinent au développement communal. La DDE entreprend alors un travail de recensement pour distinguer de manière plus fine entre les zones NA celles qui peuvent être considérées comme étant « en cours d'aménagement ». Celles-ci sont finalement rendues constructibles par la DDE pour satisfaire aux exigences du développement local. À travers cette distinction entre différents types de zones NA (celles où l'urbanisation est « engagée » et celles où elle ne l'est pas), les services de la DDE réinterprètent et précisent la notion de « zones inondables pas ou peu urbanisées » évoquée par les textes pour désigner les secteurs inconstructibles.

« (Concernant les zones NA) on a fait un inventaire des coups partis, ce qu'on appelle dans notre jargon les « opérations en cours d'aménagement ». (...) On s'est basé sur des éléments financiers : si la commune n'avait pas investi, si elle n'avait qu'acheté les terrains, s'il y avait seulement quelques bâtiments isolés on le laissait en rouge. (...) Par contre s'ils avaient viabilisé le terrain, si les réseaux avaient déjà été faits, si les voiries étaient faites, là on a trouvé l'équilibre en disant : bon là le risque il est quand même limité, certes il va falloir tout remblayer, mais on est obligé d'ouvrir quand même un petit peu la soupape de sécurité. Donc là on a déclassé la zone rouge et on a mis ça en zone constructible » (Ingénieur d'arrondissement, DDE Oise)

Les services instructeurs présentent souvent plusieurs projets de zonage successifs aux élus, au cours des nombreuses rencontres organisées en mairie ou en préfecture. Les compromis trouvés concrètement pour régler les conflits entre les intérêts de prévention du risque et ceux du développement local se signalent ainsi à travers la modification et la répartition des couleurs rouges (zones gelées pour l'urbanisation) ou bleues sur les plans de zonage des PPR.

Les plans de zonage des PPR ne montrent pas seulement les compromis effectués, ils peuvent traduire aussi la non-résolution provisoire des conflits d'intérêt les plus marqués. En plus des zones rouges ou bleues, les services des DDE décident par exemple de créer des zones « oranges » (dans le Val-d'Oise) ou « rouges / bleues » (dans l'Oise) dites aussi "pyjamas". Ces zones correspondent à des secteurs où aucun accord fixe n'a été trouvé entre l'administration et les communes [voir document en annexe p. 29]. Elles concernent des « sites stratégiques de développement urbain »⁶⁰ - projets de ZAC ou de zones d'activité - mais situés en secteurs fortement inondables. L'affectation précise (constructible ou non) de ces zones n'est pas tranchée par les PPR mais renvoyée à des décisions ultérieures.

« Comme on était sur un secteur de développement d'activités très fort, il y avait des pressions. La création des zones pyjama (rouges / bleues), elle s'est faite directement dans le bureau du DDE. Ça concerne notamment des ZAC où il y avait des choses d'engagées. En l'état elles sont inconstructibles, parce qu'elles sont sous plus d'un mètre (d'eau). Mais moyennant des travaux relativement importants elles peuvent repasser en bleu. (...) les travaux doivent d'abord être faits, contrôlés par le Service de Navigation et

⁶⁰ Préfecture de l'Oise, Rapport de présentation du PPR de Compiègne / Pont-Sainte-Maxence, 1997.

constatés par le préfet ». (Agent d'un bureau d'urbanisme, participant à l'écriture du règlement des PPR de l'Oise)

À travers ce type de mesures, applicables aux secteurs « stratégiques » de la vallée, les négociations sur la traduction réglementaire du nouveau risque d'inondation continuent au-delà de l'approbation des PPR. Elles mettent aux prises l'administration et les aménageurs concernés (communes, entreprises) pour préciser la nature des travaux de prévention à effectuer.

Mais les négociations font aussi intervenir d'autres parties prenantes qui peuvent se mobiliser pour dénoncer les manquements aux nouvelles règles du jeu. L'échange qui s'instaure sur l'interprétation à donner de la règle fait intervenir des acteurs divers et ouvre un espace de controverse sur la praxis publique, les interprétations locales correctes de la norme centrale, et ce que doit être sa mise en œuvre. Les acteurs locaux engagés dans ces discussions prennent position sur l'ensemble de ces éléments :

« On a un débat interminable avec le préfet sur les mesures compensation, un débat homérique. C'est le problème des remblaiements. Les remblaiements étaient possibles pour autoriser l'implantation éventuelle d'entreprises, mais il était clair que qui dit remblaiement dit compensation, sinon niet. (...). Quand on interroge le responsable à la préfecture, sur les trucs il met « autorisation et remblaiement à réaliser ». Alors moi je gueule en disant « là vous avez remblayé, mais maintenant il faut des compensations ». (...) Alors d'un côté on a des communes où on nous dit « là vous ne pouvez pas faire parce qu'application du PPR etc. ». Et d'autres communes où on autorise des trucs complètement fous. » (Député-maire, Oise)

Dans l'ensemble, la prise en compte du nouveau risque d'inondation au plan réglementaire s'opère donc à travers un ensemble d'ajustements avec les intérêts locaux. Mais la nature de ces ajustements varie selon les contextes communaux. En fonction de la force des oppositions rencontrées, des marges de manœuvre plus ou moins importantes sont laissées par l'Etat aux communes. En plusieurs endroits de la vallée, des dérogations se dessinent dans la prise en compte du nouveau risque de référence. La mise en œuvre d'une nouvelle réglementation pour les zones inondables s'opère de façon incrémentale : de façon partielle, dans tel ou tel secteur, les communes peuvent continuer à aligner leurs pratiques et leurs projets d'aménagement et d'urbanisme sur la définition ancienne du risque.

6.3. L'adaptation des travaux de lutte contre les crues à la nouvelle norme d'inondation

La réorganisation de l'action publique autour de la nouvelle norme d'inondation ne concerne pas uniquement le domaine réglementaire. Un mouvement comparable est observable dans le domaine de la lutte directe contre les crues. Il se traduit par la définition de programmes d'intervention opérationnels qui viennent étayer l'affirmation par l'Etat du caractère contraignant du risque « centennal ». Le rapport Dunglas comme les propositions de la Charte Oise-Aisne entérinent cette orientation : il n'est pas possible de modifier par des travaux le nouveau risque de référence, ni la contrainte naturelle que représentent les phénomènes d'inondations.

Dans ce schéma, les solutions opérationnelles trouvent leur place en tant que volet d'accompagnement de la politique réglementaire. Elles doivent notamment faciliter l'acceptation de la nouvelle donne juridique. À travers le rapport Dunglas et la Charte Oise-Aisne, un « marché » - selon l'expression employée par des représentants de l'Etat - est passé explicitement avec les élus et les populations riveraines : la mise en œuvre des PPR pourra se voir compensée par des actions de lutte contre les crues. S'il est reconnu légitime, le souci d'atténuer les conséquences des inondations pour les populations et les activités économiques se voit fixé des limites. Dans le contrat promu par l'Etat, les interventions en matière de lutte contre les crues ne peuvent pas remettre en cause la définition du risque au plan juridique - et donc l'objectif de sécurité des biens et des personnes, ni porter atteinte aux intérêts de la préservation de l'environnement⁶¹. Les programmes de lutte contre les crues proposés par l'Etat ne visent plus désormais la défense des principaux intérêts économiques menacés (comme l'agriculture ou la navigation) mais la conciliation de différentes exigences.

« C'est conscient des enjeux et soucieux de concilier une meilleure sécurité des personnes et des biens, le développement économique et la protection de l'environnement que l'Etat, l'Entente-Oise, l'Agence de l'eau, Voies Navigables de France (...) se sont réunis afin de débattre des orientations à donner pour établir ce programme global sur le bassin de l'Oise (...) ». (Charte Oise-Aisne, Programme de travail, introduction, 1998)

La prise en compte de ces différentes contraintes se traduit par la promotion de nouveaux types de dispositifs dans la lutte contre les crues. Les travaux de grande ampleur (barrages, calibrage) doivent faire place à des travaux de nouvelle génération et à des solutions « douces » d'aménagement du cours d'eau, plus respectueuses des intérêts environnementaux.

« Le principe des barrages réservoirs qui avait pu être proposé dans le passé, est reconnu, (...) comme ne correspondant pas aux objectifs actuels de lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise. Les travaux de protection rapprochés et les ouvrages permettant d'écarter l'onde de crue ne pourront être entrepris qu'à la condition de ne pas aggraver la situation de l'amont et de l'aval. Les aires de surstockage, en particulier, ne doivent pas être incompatibles avec les activités économiques existantes et ne pas pénaliser les milieux naturels » (Charte Oise-Aisne, Programme de travail, Principes techniques, août 1998).

Ce changement dans le domaine de la lutte contre les crues est d'abord impulsé par l'intervention de nouveaux acteurs. Des acteurs environnementaux se mobilisent désormais autour de cet enjeu et se voient reconnaître une place dans sa prise en charge. Un programme de protection écologique des « zones humides » engagé par ailleurs sur l'amont de la vallée de l'Oise est ainsi traduit en un nouveau dispositif de prévention des inondations.

⁶¹ L'objectif de protection de l'environnement est formulé de la manière suivante dans les « principes d'orientation » de la Charte Oise-Aisne : « L'équilibre des milieux dépendant des petites crues, la qualité des paysages souvent remarquables tant du fait de la proximité de l'eau que du caractère encore naturel des vallées concernées, l'existence de zones humides d'intérêt européen en vallée de l'Oise, sont des facteurs de richesse qui doivent être sauvegardés », Programme de travail de la Charte, août 1998.

Ce programme engagé au début des années 1990 implique à l'origine le Conservatoire des sites naturels, la DIREN de Picardie, la Ligue de protection des Oiseaux. L'objectif est de préserver l'intérêt écologique et en particulier faunistique des prairies inondables de la vallée face aux conséquences redoutées de l'exploitation de gravières et du développement des cultures céréalières. Une action d'information et de contractualisation est entreprise auprès des agriculteurs grâce à un programme de financement européen : des aides sont versées par le biais des DDAF et des Chambres d'Agriculture pour le maintien ou le retour des terres agricoles à l'état de prairies. Parallèlement, le programme européen prévoit des opérations d'acquisitions foncières auprès des propriétaires des terrains, notamment des carriers. Devant l'opposition de ces derniers, le Ministère de l'Environnement favorise la mise en place sur les secteurs les plus riches écologiquement d'une Zone de protection spéciale (ZPS), assortie d'une interdiction d'extraction de granulats. Ce dispositif de protection est renforcé et élargi par l'inscription de plusieurs secteurs de la moyenne vallée de l'Oise à l'inventaire des sites du réseau Natura 2000.

À la suite des inondations de 1993 et 1995, les promoteurs du programme soulignent auprès des administrations comme des élus locaux l'intérêt de la sauvegarde des prairies inondables pour la gestion des problèmes d'inondations. En plus de l'opportunité de trouver de nouveaux alliés au programme d'action engagé, cette problématisation découle pour la DIREN de sa position institutionnelle. En matière de prévention des inondations, les directives du Ministère de l'Environnement consistent en effet à favoriser la préservation des « zones naturelles d'expansion des crues ».

Cette retraduction du projet initial va permettre l'intéressement de nouveaux acteurs publics. Sous l'impulsion de l'Agence de l'Eau, l'Entente-Oise signe en 1995 une convention avec le Conservatoire des sites naturels. Cette convention prévoit une participation financière de l'Entente au programme de maîtrise foncière engagé et la réorientation de ses subventions liées à l'assainissement agricole. Ce travail de retraduction du projet initial est enregistré et promu dans la nouvelle Charte Oise-Aisne. Celle-ci fait de « la préservation des zones humides de la vallée de l'Oise » un objectif incontestable de la politique de prévention des inondations⁶².

Ce changement dans le domaine opérationnel se traduit aussi par un travail de l'Etat pour réorienter les interventions des principaux maîtres d'ouvrage comme l'Entente-Oise et le service de Navigation (Voies Navigables de France). Par rapport à ses projets anciens de barrages, le rapport Dunglas fixe à l'Entente des objectifs plus modestes en matière d'aménagement du cours d'eau, comme la réalisation d'aires de « surstockage » permettant de retenir une partie des eaux de crues dans des secteurs peu vulnérables (zones humides, zones agricoles, gravières). Au moment de la discussion de la Charte Oise-Aisne, le président élu de l'institution se fait le porte-parole des intérêts de protection contre les inondations et réclame un programme ambitieux en matière de surstockage. Les

⁶² « Charte Oise-Aisne – Programme de travail », fiche 4.1 : Les zones humides des vallées alluviales, août 1998.

services de l'Etat et notamment la DIREN de bassin, chargée de rédiger et de négocier la Charte, tentent d'imposer des conditions restrictives à la mise en œuvre de ces projets. Signe de cette tension, aucun calendrier de mise en œuvre chiffré n'est précisé dans le projet de Charte, pas plus que les dimensions des ouvrages à réaliser et les volumes d'eau à stocker.

L'effort des acteurs étatiques pour mettre en place une nouvelle orientation en matière opérationnelle porte aussi sur la question de la gestion des voies navigables. Des discussions sont menées avec les responsables des Voies Navigables de France pour les inciter à modifier leurs pratiques et à gérer les ouvrages de navigation en fonction des enjeux de navigation mais aussi d'inondation. Les discussions portent surtout sur la question du projet de mise au grand gabarit européen de la rivière Oise. Ce projet est défendu par VNF dans le cadre d'une éventuelle liaison fluviale « Seine-Nord ». Il s'agirait de poursuivre les travaux de canalisation du fleuve réalisés dans les années 1970 pour développer le trafic fluvial (*cf. section 2*). Pour promouvoir ce programme, VNF souligne auprès des élus locaux notamment ses avantages en matière de protection contre les crues.

« Le projet Seine-Nord est stoppé aujourd'hui, mais il n'est pas annulé. (...) [les travaux de VNF] amélioreraient la situation pour les communes de l'amont. Mais dans l'étude hydraulique, ils se souciaient très peu de ce qui allait se passer en aval. Là-dessus, on leur a demandé de revoir leur copie. (...) VNF ne veut pas s'associer à notre projet de prévention des inondations, à la mission Oise-Aisne. Ils nous disent : la prévention des inondations, ce n'est pas vraiment notre mission. Nous on leur dit : si, maintenant, c'est votre mission ». (membre de la mission « Oise-Aisne », DIREN Ile-de-France).

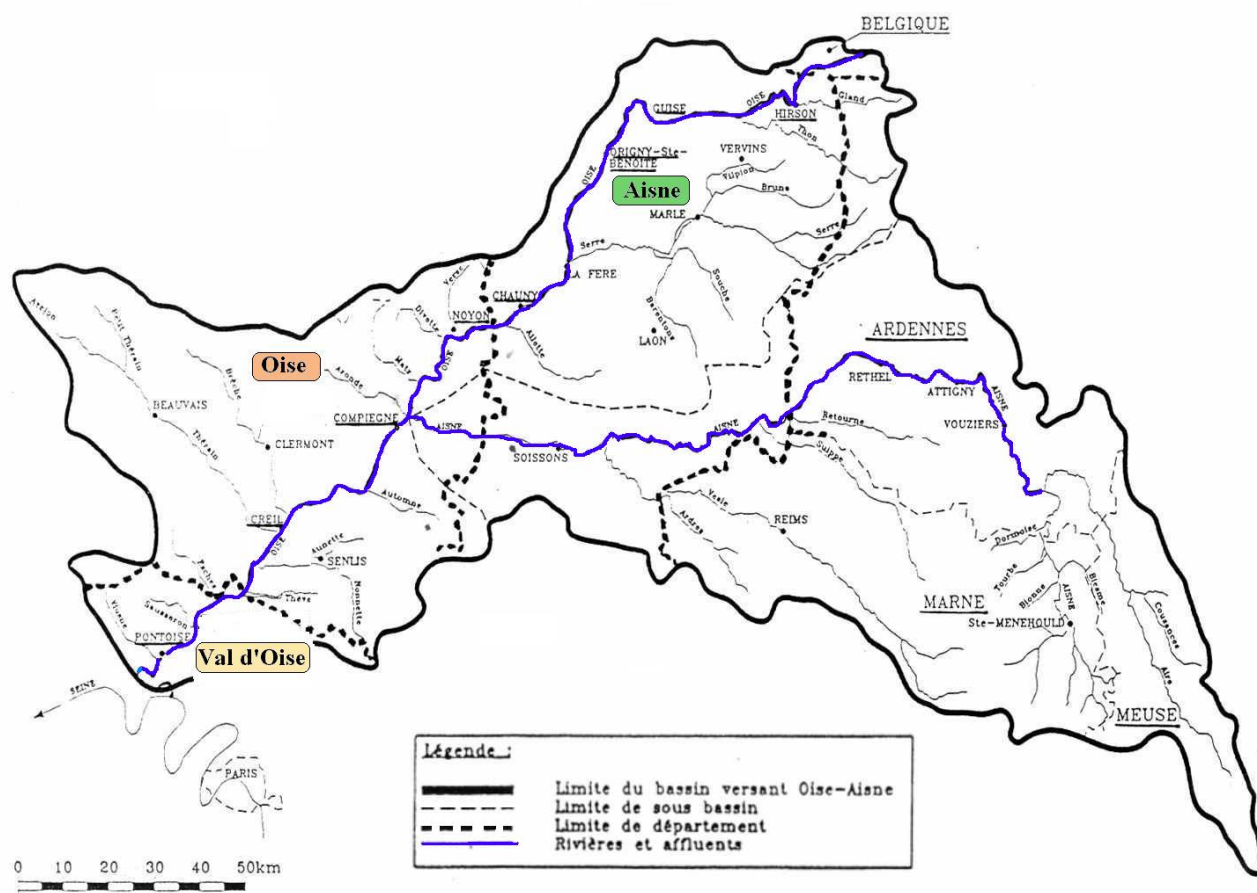
Dans l'ensemble, non sans tiraillements, les principaux intervenants du secteur opérationnel sont ainsi poussés à réorganiser leurs activités autour de la nouvelle contrainte d'inondation.

Comme en matière réglementaire, cette réorganisation s'opère à l'intérieur de jeux entre acteurs étatiques et territoriaux, associant ponctuellement des intervenants non publics, notamment durant les périodes critiques. De ce fait, les échanges sont en perpétuelle évolution, variant selon les reconfigurations événementielles et les modifications de l'environnement social, naturel, politique ou légal. La nature exacte de la nouvelle norme de risque comme celle des programmes de travaux qui s'y associe restent donc des questions en suspens, qu'il faut suivre en relation avec l'évolution de ces jeux.

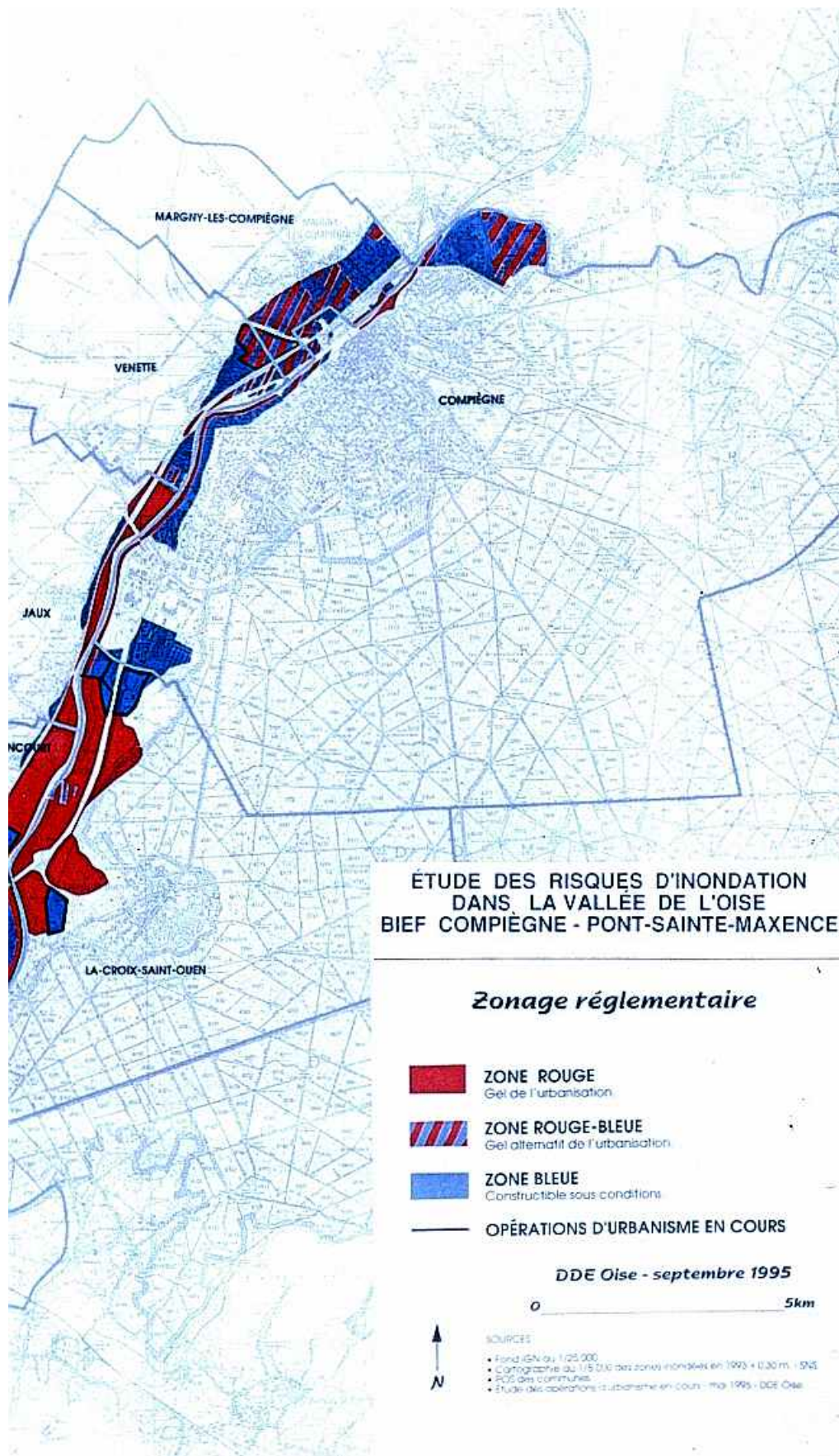
Localisation des départements étudiés



Bassin-versant de l'Oise-Aisne



Extrait d'une planche cartographique de PPR



ÉCRIRE

LE RISQUE

Étude monographique n° 2

Inondations torrentielles

Jean-Pierre LE BOURHIS

CNRS/GAPP- Ministère de l'Écologie et du
Développement Durable [Convention n° RI 98 017]

décembre 2002

Table des matières

Note préalable	90
 1. PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS	 91
 2. LE CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE PRÉVENTION CONTRE LES INONDATIONS (1970-1994)	 94
2.1 PRÉVENTION ET TRAVAUX PUBLICS	94
2.1.A LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE LUTTE CONTRE LES INONDATIONS.....	94
2.1.B UNE ARTICULATION ÉTROITE ENTRE L'ÉLU ET LE FONCTIONNAIRE	96
2.1.C LA PRÉDOMINANCE DE L'OPTION AMÉNAGISTE	97
2.1.D L'ANCRAGE LOCAL DES CADRES DE RÉFÉRENCE	101
2.2 - UN RÉSEAU ÉMERGENT : LA PLANIFICATION TERRITORIALE DE LA RIVIÈRE ET DE SON ENVIRONNEMENT'	101
2.2.A DES RELATIONS SUR UN MODE CONTRACTUEL	102
2.2.B DU CONSTAT D'UNE MAUVAISE GESTION DE LA RIVIÈRE À LA REMISE EN QUESTION DE LA NORME	104
2.3 LE RÉSEAU D'ACTION RÉGLEMENTAIRE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS.....	104
2.3.A LE COUPLAGE ENTRE ÉLUS ET TECHNICIENS D'ÉTAT.....	105
2.3.B LA FORCE DU STATU QUO : L'ÉCHEC DES PER	107
2.3.C UNE RÉFÉRENCE NORMATIVE ABSENTE	108
2.4 QUEL NIVEAU DE DANGER DE RÉFÉRENCE ?	110
2.4.A LA SOLUTION PRÉDOMINANTE	110
2.4.B L'AMBIGUÏTÉ DES OBJECTIFS DE SÉCURITÉ LIÉS AUX INONDATIONS.....	111
 3 CHANGEMENT POLITIQUE, RÉORGANISATION DES RÉSEAUX ET RECONFIGURATION DU JEU LOCAL	 113
3.1 CARTOGRAPHIE RÉGLEMENTAIRE DU RISQUE ET RÉORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT..	113
3.1.A. LA MISE SUR L'AGENDA : CONTEXTE ET RECONSTRUCTION ÉTATIQUE DU PROBLÈME À L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL	114
3.1.B. LA DÉCISION POLITIQUE : UNE RUPTURE AVEC L'ORDRE INSTITUTIONNEL ANTÉRIEUR	116
3.2 RÉORGANISATION DE L'ACTIVITÉ TECHNIQUE ET HOMOGENÉISATION DE LA DESCRIPTION DU DANGER.....	117
3.2.A LES AMÉNAGEMENTS SUR LE FONCTIONNEMENT DU RÉSEAU ET SA PRODUCTION	118
3.2.B LES INTERMÉDIAIRES DANS LE RÉSEAU : MÉTHODES, MODUS OPERANDI ET RÈGLES COMMUNES DE CALCUL	119
3.3 LA RECONFIGURATION DE LA STRUCTURE DE MISE EN ŒUVRE : LE CADRE INSTITUTIONNEL.....	120
3.3.A LA HIÉRARCHISATION DES MODES D'ACTION PUBLICS	120
3.3.B. LA MISE EN CIRCULATION DE NOUVEAUX INTERMÉDIAIRES.....	125

4 EFFETS DE L'ACTION ÉTATIQUE SUR LES POLITIQUES LOCALES.....	129
4.1. LES STRATÉGIES TERRITORIALES D'INTERVENTION SUR LES INONDATIONS	129
4.2 LES PROBLÈMES DE LA MISE EN ŒUVRE TERRITORIALE DE LA CARTOGRAPHIE RÉGLEMENTAIRE DU RISQUE.....	133
4.2 A. LES CONSÉQUENCES TERRITORIALES DE L'APPLICATION DE LA CARTOGRAPHIE RÉGLEMENTAIRE	134
4.2.B. LA MISE EN ŒUVRE DU CHANGEMENT ET LA GESTION DES CONTROVERSES PUBLIQUES.....	135
4.3. LA NATURE DES OPPOSITIONS : LIEUX DE CONFLICTUALITÉ ET INTENSITÉ DES CONTROVERSES.	138
4.3A. DES LIEUX DE CONFRONTATION ENTRE POLITIQUE DIVERGENTES.....	138
4.3.B. L'EXTENSION DES CONTROVERSES ET LES RESSOURCES MOBILISÉES	139
5 LA CONSTRUCTION CONTROVERSÉE DE L'OBJECTIVITÉ DE LA NORME	144
5.1 INSTRUMENT DE VISUALISATION ET REPRÉSENTATION FLOUE DU DANGER	144
5.1.A. LES ACTEURS DE LA REPRÉSENTATION DU DANGER.....	145
5.1.B MÉTHODES, OUTILS ET CATÉGORIES DANS LA PRODUCTION DES SAVOIRS.....	148
<i>Le comportement en crue d'une rivière</i>	<i>148</i>
<i>Le champ d'inondation en un lieu donné.....</i>	<i>152</i>
5.2. LA NATURE DU TRAVAIL OPÉRÉ SUR L'INSTRUMENT DE VISUALISATION DU DANGER	155
5.2.A. CONSTRUIRE UN SOCLE D'OBJECTIVITÉ	156
5.2.B. LA STANDARDISATION DES PRATIQUES	158
5.3 LA NATURE DES CONTROVERSES ENGENDRÉES PAR LE CHANGEMENT DANS LA DESCRIPTION OFFICIELLE DU DANGER	159
5.3.A. DEUX CONFIGURATIONS D'OPPOSITION DISTINCTES	159
5.3.B RÉDUCTION DES CONTROVERSES ET DISSYMMÉTRIE DES SAVOIRS.....	160
5.3.C LE CADRAGE POLITIQUE DES CONTROVERSES TECHNIQUES	162
6 LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE AUTOUR DE LA NOUVELLE REPRÉSENTATION OFFICIELLE DU DANGER.....	164
6.1. LA RECONNAISSANCE D'UNE CONTRAINTE OBJECTIVE LIÉE À L'INONDATION ET DÉCRITE PAR LA CARTE.....	164
6.1.A LA SITUATION DANS LE DÉPARTEMENT	165
6.1.B FACTEURS ET MÉCANISMES INTERVENANT DANS LA RECONNAISSANCE DE L'OBJECTIVITÉ DU DANGER.....	166
6.2. LE SYSTÈME D'ACTION DES TRAVAUX : AMÉNAGER LA CONTRAINTE	168
6.3 LES AMÉNAGEMENTS DE LA NORME DANS LE DOMAINE RÉGLEMENTAIRE : ADMINISTRER LE DANGER.....	170
ANNEXES	175
LOCALISATION DE L'ÉTUDE DE CAS	176

note préalable

Cette recherche s'appuie sur une enquête de terrain menée au cours de plusieurs séjours dans les Bouches-du-Rhône entre 1998 et 2000. Elle décrit les situations observées à cette époque et les processus intervenus les années précédentes dans le département

Vingt-cinq entretiens ont été réalisés auprès de diverses parties prenantes de la politique de prévention des inondations : services de l'État (DDE, DDAF, DIREN), bureaux d'études publics et privés, maires et techniciens territoriaux, responsables d'associations et riverains. Les propos recueillis pendant les entretiens ont été soit notés manuellement, soit enregistrés. Les propos cités *verbatim* dans le texte ci-après correspondent à ces propos, sans en être nécessairement la retranscription exacte.

Des documents d'archives ont été consultés dans les services de l'État et des collectivités territoriales. L'étude a par ailleurs mobilisé des données recueillies pour des recherches précédentes sur la conduite de la politique de l'eau dans la région - (entretiens, articles de presse, documentations, observation *in situ*)

Nous tenons à remercier les personnes qui nous ont aidés au cours de cette enquête et nous ont permis d'accéder aux informations nécessaires à la compréhension des politiques étudiées. Cette recherche n'aurait pas été possible sans leur contribution et leur bonne volonté.

1 Présentation de l'étude de cas

La présente étude de cas porte sur la partie sud-est du département des Bouches-du-Rhône, territoire qui offre un terrain d'enquête particulièrement approprié pour étudier les problèmes d'inondation du sud de la France. Plusieurs dizaines de communes y sont en effet régulièrement menacées par les crues spécifiques à cette région. Cet ensemble inclut :

- les principales agglomérations du département (Marseille, Aix-en-Provence, Salon-de-Provence), atteintes à plusieurs reprises durant les dernières décennies
- de nombreuses communes rurales, dont l'urbanisation et par suite, la vulnérabilité face aux événements naturels se sont beaucoup accrues⁶³.

Le territoire concerné est traversé par cinq rivières de taille modeste, en terme de linéaire total parcouru autant que de débit moyen :

- trois d'entre elles (Arc, Touloubre et Cadière) se déversent dans l'Étang de Berre, après respectivement 85, 65 et 11 kilomètres.
- deux traversent la ville de Marseille (l'Huveaune et les Aygalades), avant de se jeter en Méditerranée.
- toutes ont leur source dans le même département ou dans la circonscription limitrophe. [voir carte ci-après]

Le régime hydraulique de ces cours d'eau reflète assez fidèlement les caractéristiques météorologiques et géographiques de la région, qui sont fortement contrastées. Le climat de type méditerranéen est marqué par des longues périodes sèches entrecoupées de périodes de précipitations intenses. Ces événements pluvieux sont généralement brefs et peuvent prendre des formes extrêmes, comme dans le cas des orages de type "cévenol", responsables des catastrophes de Nîmes et de Vaison la Romaine. Il peut arriver que ces formations nuageuses déversent jusqu'à 300 mm d'eau en quelques heures sur une zone limitée (à titre de comparaison la pluviométrie annuelle moyenne à Paris est de 550 mm).

L'effet de ces pluies s'accroît en outre du fait d'un relief souvent accidenté et de sols en forte pente par endroits. La superficie des bassins versant est relativement modeste (entre 300 et 800 km²) taille qui se réduit à quelques km² pour les sous-bassin, notamment pour les affluents des cours d'eau principaux ou dans les zones urbaines et périurbaines. Dans ce contexte, les crues observées se caractérisent par le transport de quantités massives d'eau, des temps de montée et de descente des crues très courts et donc une élévation du niveau d'eau et une accélération du flux très rapides. L'Huveaune, passe de quelques m³/s à plusieurs centaines de m³/sec en quelques heures ; des

⁶³ Une étude a chiffré à 35 le nombre de communes soumises à des risques d'inondation torrentielles ou urbains-périurbaines, 7 communes cumulant les deux risques. Par ailleurs 22 autres communes au nord du département sont menacées par des inondations de type plaine (rives de la Durance et du Rhône). (IPSEAU, 1998)

vallons à sec peuvent se transformer en torrents dans le même intervalle, sur le modèle des "cadereaux" à Nîmes⁶⁴.

Le territoire étudié est également représentatif du point de vue de la nature et de l'évolution des enjeux soumis aux aléas climatiques. Comme dans l'ensemble de la région, l'activité économique connaît une croissance régulière dans cette partie du département des Bouches-du-Rhône depuis 30 ans. La population active se développe dans les deux principales agglomérations (Marseille et Aix-en-Provence) en même temps que s'étendent les zones de résidence dans leurs environs proches (lotissements dans les communes de la couronne marseillaise et de la vallée de l'Arc). Les zones d'activités, artisanales, commerciales ou industrielles gagnent en importance (zones d'Aix-les-Milles, Plan-de-campagne, Vitrolles-Marignagne, pôle électronique de Trets-Rousset) en parallèle avec l'extension des infrastructures de transports (autoroute A8, plate-forme logistique de Salon, gare multimodale TGV et zone d'activité du plateau de l'Arbois plus récemment). L'accroissement des activités a des effets sur l'intensification des peuplements et l'extension de l'urbanisation, qui change progressivement le caractère rural de ce territoire.

Les problèmes posés par les crues torrentielles présentent des caractères distinctifs par rapport aux autres situations nationales. Deux traits méritent en particulier d'être soulignés.

D'une part, le danger d'inondation pèse sur l'ensemble du territoire et peu de zones habitées sont à l'abri de la menace. Les espaces proches des cours d'eau sont concernés au premier chef, puisque de nombreuses propriétés ou lotissements sont installés en bord de rivière. Ces terrains sont aussi occupés par des zones industrielles ou des activités agricoles vulnérables (serres dans la zone de Berre). Mais nombre de zones urbaines, périurbaines et situées le long d'affluents apparemment asséchés sont aussi menacées. Le caractère *non-permanent* du réseau hydrographique en climat méditerranéen rend floue la distinction entre riverains des cours d'eaux et non-riverains : il y a en réalité danger d'inondation en chaque lieu où le relief concentre les eaux et accélère les vitesses de dévalement, comme dans les fonds de vallon ordinairement à sec (talweg) ou dans les petits bassins versant fortement imperméabilisés. En milieu urbanisé, en particulier, la concentration et l'accélération des eaux peut être provoquée par des vallons aux sols peu perméables, en forte pente ou sans exutoire suffisant. Conjuguée à un orage intense et très localisé, cette configuration spatiale induit des inondations à la fois soudaines et extrêmement brutales, dans des lieux qui être considérés comme protégés.

D'autre part, la violence des phénomènes modifie la nature du danger : les propriétés riveraines sont envahies par les eaux, mais aussi menacées par les effets dynamiques des flots. La rapidité du flux et l'énergie dégagée par les crues alourdissent les menaces pesant sur les vies humaines et augmentent l'importance des dégâts matériels. Le danger pour les personnes provient surtout de la montée brusque des eaux, de la force des courants associés aux matériaux charriés par la rivière (avec des effets de béliers sur les constructions), et de la rupture brusque des digues, ou des barrages formés naturellement (avec des effets de vagues). Au plan des dégâts matériels, la crue violente

⁶⁴ Dénomination locale des ruisseaux secs. Ce réseau hydrologique invisible et oublié est généralement busé et/ou revouvert par des constructions. C'est le cas dans les Bouches-du-Rhône comme dans l'Hérault ou le Gard.

provoque dans certains cas une érosion importante des terrains riverains et la modification du profil et du parcours de la rivière.

Le cas étudié reflète donc bien le profil particulier des inondations méridionales à la fois soudaines, se manifestant de façon brutale et très localisée. L'image utilisée par un fonctionnaire local condense ces traits :

"Le 22 septembre 1993, sur l'axe Pertuis-Aix-Etang de Berre, ça a été un bombardement. Des seaux d'eau, 200 mm en 3 heures - A Gardanne il n'y a rien eu, mais dans l'axe, c'était un bombardement, et il n'y a rien qui tient. En une nuit on a eu six milliards de francs de réparations, et 6.000 sinistrés" (agent DDAF, soulignement ajouté)

Plus concrètement, la chute de 270 mm en 3 heures signifie que chaque hectare collecte 900 m³ d'eau par heure, c'est-à-dire autant de tonnes qui viennent s'évacuer par les rivières. Le réseau hydrographique transporte alors, pour un bassin versant moyen, de quelques dizaines à plusieurs centaines de milliers de tonnes d'eau, additionnés de la terre et de la végétation arrachée par les pluies.

Face à cette menace ancienne et connue, il n'y a pas d'effet de surprise ou de "réveil" aussi fort que dans les autres régions. Les catastrophes de Nîmes et de Vaison-la-Romaine, respectivement en 1988 et 1992, mais surtout le retour régulier d'inondations provoquant des dégradations et parfois des morts sur les différents bassins versant du département (1986, 1978, 1972-73, 1963, etc.) font que le problème a été déjà inscrit sur l'agenda politique et administratif local à plusieurs reprises. Nous allons voir comment cette prise en charge publique s'est opérée, de façon spécifique, dans le département.

2 Le contexte de mise en œuvre des politiques de prévention contre les inondations (1970-1994)

Deux traits caractérisent l'action publique de prévention des risques dans les Bouches-du-Rhône avant le changement de politique impulsé en 1994.

En premier lieu, celle-ci présente un aspect composite, résultat de la juxtaposition de plusieurs formes d'interventions publiques. Le traitement des problèmes d'inondations emprunte en effet trois voies principales : la réalisation de travaux publics visant à réguler les flux et à limiter les débordements ; le contrôle réglementaire des activités en zone inondable et des actions sur la rivière ; la planification des actions publiques autour de la gestion des cours d'eau et des bassins versant.

En second lieu, la coordination entre ces différentes activités demeure minimale et sans objectif commun clairement défini. Le seul cadre de référence, par défaut, est fixé par les projets d'aménagements et de développement des territoires communaux. Cet objectif suppose de minimiser les contraintes et les coûts liés à l'extension des activités. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, cette orientation majeure structure fortement les politiques publiques en matière d'inondation. Les réseaux de collaboration entre intervenants locaux se construisent sur cette base, ainsi qu'un certain nombre d'habitudes organisationnelles et de référents décisionnels qui leur sont communs.

On décrit ici tout d'abord ces différents réseaux d'acteurs participant à la définition et à la mise en œuvre des politiques. Ce premier aperçu permet de faire apparaître les éléments structurant l'intervention publique et les modalités de la fixation locale des normes de danger sur la période étudiée.

2.1 Prévention et travaux publics

2.1.A Les activités opérationnelles de lutte contre les inondations

L'aménagement et l'entretien des cours d'eaux constituent une première forme d'intervention publique en matière de prévention des inondations⁶⁵. Plusieurs acteurs locaux interviennent dans ce domaine, qu'ils disposent d'un pouvoir ou soient des parties prenantes de la décision.

D'un point de vue réglementaire, la responsabilité et la charge des travaux sur la rivière incombent normalement au seul riverain. La quasi-totalité des cours d'eau des Bouches-du-Rhône est en effet classé "non-domaniale", ce qui signifie que leur lit reste la propriété privée des riverains, ce qui tend à écarter toute possibilité de prise en charge publique⁶⁶.

⁶⁵ La protection des populations est assurée en contrôlant la circulation des eaux excédentaires par diverses opérations concrètes : la réalisation d'ouvrages qui remplissent des fonctions de cantonnement (digues et barrages), de ralentissement des crues (seuils et "épis") ou d'accroissement de la capacité d'évacuation (chenal, cuvelage du lit de la rivière, dégagement du lit majeur) ; la conduite de travaux plus légers visant à supprimer les obstacles gênant l'écoulement (par le nettoyage du lit après les crues et son entretien régulier) ou à prévenir l'érosion des berges menacées par le courant (entretien et consolidation des rives par enrochements, etc.).

⁶⁶ La loi de 1898 et différents décrets d'application fixent les droits et devoirs des riverains dans ce cas.

Le code rural oblige également ces derniers à entretenir le tronçon qu'ils occupent afin d'assurer le bon écoulement des eaux⁶⁷. Dans la pratique cependant, les services compétents reconnaissent que ce cadre réglementaire est caduc. Un consensus existe dès le début des années soixante-dix sur le fait que les riverains ne peuvent être tenus seuls responsables du traitement de ce problème, même s'ils demeurent des "*partenaires incontournables*" en tant que propriétaires privés des terrains concernés.

Le rôle principal en matière de prévention contre les inondations revient de fait aux communes qui se substituent - pour autant qu'elles l'acceptent - aux riverains défaillants⁶⁸. La commune intervient ici dans le cadre de ses compétences générales de maintien de la salubrité et de la sécurité publique. Elle endosse alors la responsabilité de maître d'ouvrage, c'est-à-dire de financeur et de décideur - en centralisant les aides et les subventions d'autres collectivités (départementales et régionales en particulier) et de l'État.

Il faut enfin distinguer un troisième type d'intervenant constitué par les syndicats intercommunaux d'aménagement et d'entretien de rivières. Le département des Bouches-du-Rhône se caractérise par la mise en place très tôt de ces structures qui deviennent la forme dominante d'organisation de l'action publique dans ce secteur. Elles couvrent, dès le début des années quatre-vingt, les principaux fleuves côtiers (Cadière, Arc, Touloubre, Huveaune) partiellement ou complètement. Chacun de ces établissements publics assume la fonction de maître d'ouvrage et regroupe les communes qui acceptent le transfert de leur compétence en matière d'aménagement et d'entretien des rivières (en même temps qu'une participation à son budget).

Si la démarche de regroupement peut être juridiquement ordonnée par le préfet, celui-ci agit rarement sans l'accord des communes concernées et ne recourt à la contrainte que lorsqu'un quasi-consensus est atteint (à l'encontre par exemple d'une commune demeurée rétive⁶⁹).

Les syndicats affichent des profils dissemblables et évolutifs, du fait de la difficulté de trouver un accord entre communes. Le syndicat d'entretien crée sur la Touloubre dès 1972 réunit six communes de l'aval et mène des opérations de restructuration du cours d'eau à partir de cette date. Il n'étend son action à l'ensemble du bassin versant qu'à partir de 1998. Sur l'Arc, le syndicat est constitué en 1982 après plusieurs années de discussions entre l'État et 13 communes riveraines du cours d'eau. Après plusieurs tranches de travaux, son action s'élargit à partir du milieu des années quatre-vingt à la lutte contre la pollution et la protection des milieux aquatiques. Enfin, dans le cas de l'Huveaune et de la Cadière, les syndicats regroupent uniquement des communes de l'aval. Créés dès 1964, ils ont conservé cette forme à ce jour.

Les services de l'État et le corps préfectoral jouent un rôle déterminant dans la création de ces structures. Les sous-préfets s'emploient inlassablement à atténuer les clivages qui divisent ordinairement les communes (politiques, sociaux et économiques,

⁶⁷ En contrepartie des avantages retirés de la proximité du cours d'eau Voir à ce propos les remarques concordantes de P.A. Vidal-Naquet à propos du cas de Marseille (in *Schéma d'aménagement des bassins pluviaux de Marseille. Le système d'acteurs*, Ville de Marseille - Plan Urbain, 1993, pages 79-80).

⁶⁸ Sans pouvoir développer ce point, il faut mentionner cependant que ce transfert ne va pas sans une période d'indécision prolongée et de débats houleux.

⁶⁹ C'est le cas de la commune de Ventabren lors de la constitution du syndicat de l'Arc en 1982.

géographiques et historiques, etc.), aidés dans cette tâche par les argumentaires financiers et techniques que développent les services techniques (DDE, DDAF) liant l'octroi de subventions à une action d'aménagement collective. Comme dans le cas des syndicats d'eau potable ou d'assainissement durant les décennies précédentes, il s'agit ici de faire émerger des regroupements institutionnels drainant des ressources suffisantes pour financer la politique d'équipement lancée par l'État.

2.1.B Une articulation étroite entre l' élu et le fonctionnaire

Les décisions concrètes fixant le contenu des travaux à mener nécessitent la conjonction de deux types de compétences : celles de l' élu, porteur des demandes de la collectivité et celles du technicien, détenteur du savoir spécialisé en la matière. Le premier dispose du pouvoir d'engager les ressources de la collectivité tandis que le second en oriente l'usage par le cadrage préalable des problèmes et la délimitation de la gamme des solutions possibles.

Dans le département, le processus de décision où s'articulent ces compétences fait s'associer de façon étroite l'État déconcentré et les collectivités locales.

Dans la plupart des cas, les demandes de la collectivité sont représentées par l' élu communal tandis que la part technique des décisions revient aux agents du Ministère de l'Agriculture ou de l'Équipement - et en particulier à ceux des subdivisions territoriales de ce dernier.

Le principal et souvent le seul interlocuteur des maires de communes rurales demeure ainsi l'ingénieur subdivisionnaire de l'Équipement ou le représentant des services de l'Agriculture. Dans les structures intercommunales le Président du syndicat relaye les demandes des autres élus et débat directement avec l'agent de l'État.

Lorsque les communes ont les moyens de leur indépendance technique, comme dans le cas des agglomérations (Marseille, Aix-en-Provence) ou de certaines villes moyennes (Salon-de-Provence, Berre), leur autonomie opérationnelle ne brise pas pour autant le lien, les services devant maintenir des échanges avec l'État pour garantir la validité réglementaire de leurs décisions⁷⁰. Le cercle décisionnel est dans tous les cas particulièrement resserré, puisqu'il met face à face un élu - éventuellement assisté de ses techniciens - et l'agent de l'État, qui détient une double compétence territoriale et technique.

L'échange instauré se caractérise aussi par sa *stabilité*. Elle est due d'abord à la permanence du recours des collectivités à l'aide technique de l'État, y compris après la décentralisation. Les élus souhaitent rarement défaire les liens qui les unissent sur ce plan aux services étatiques, dispensateurs d'un véritable service de proximité où se mêlent, indissociablement, les prestations d'ingénierie, les conseils en matière réglementaire et une assistance technique continue. Les maires recourent de façon occasionnelle à des sources d'expertise externe, en faisant appel à des bureaux d'études privés ou semi-publics⁷¹. Mais il s'agit plus de compléter ou de contrebalancer la relation avec la puissance étatique que de la contourner.

⁷⁰ Plus que le contenu des textes, il s'agit pour les techniciens de connaître l'interprétation spécifique qui en est faite par le ou les agents de l'Etat chargé du contrôle de leurs actes, et donc d'anticiper sur cette interprétation.

⁷¹ CETE, bureau d'étude de la SCP ou Darragon conseil.

Un autre facteur de stabilité réside dans le monopole que détiennent les maires en matière de décision. La pérennité de la coalition qui définit le programme d'intervention contre les inondations de l'Arc en offre un exemple. De 1982 à 1989, le président du Syndicat et le Directeur Départemental de l'Agriculture définissent seuls la politique menée, sans réelle intervention d'autres acteurs. Seules les communes adhérentes au syndicat expriment leur avis (sous forme de demandes de travaux) lors des consultations préalables aux prises de décision. En outre, cette configuration demeure inchangée lorsque le syndicat de l'Arc élargit ses missions à d'autres objectifs (qualité de l'eau et des milieux) et associe de nouveaux partenaires (Agence de l'eau, Ministère de l'Environnement). Malgré ces évolutions, le choix des interventions à mener demeure le domaine réservé du pouvoir communal, encadré par l'État, et se signale durant une décennie par l'absence de changement dans les orientations de l'action commune⁷².

Cette inscription de l'activité technique dans l'espace local dépend en fait de la forte relation qui s'établit entre l'élus et son conseil technique, qu'il s'agisse du subdivisionnaire ou d'un bureau d'étude privé. Il est intéressant de constater par exemple que nombre de ces organismes, conduisant des études pour les collectivités locales demeurent attachés à un territoire pour des périodes longues, qui dépassent la dizaine d'années. Ainsi, les hypothèses, les calculs et le programme d'action élaborés en 1977 par le bureau d'étude de la SCP sur l'Arc constituent la "bible" de l'action du syndicat jusqu'à la fin des années quatre-vingt. D'autres bassins versant comme la Touloubre sont dans une situation similaire. Les bureaux d'études bénéficient dans ce cas des connaissances accumulées et des relations privilégiées qu'ils ont nouées avec les responsables locaux, ce qui tend à leur offrir des "chasses gardées". La permanence des relations entre élus et techniciens favorise une imbrication étroite entre activités techniques et politiques à cet échelon.

2.1.C La prédominance de l'option aménagiste

Le contenu des programmes d'intervention porte la trace de cette collaboration entre pouvoirs technique et politique, comme le montre l'étude de ceux mis en œuvre dès les années soixante (pour l'Huveaune et la Cadière) ou au cours des décennies suivantes (Touloubre et Arc dans les années soixante-dix et 80).

Dans le cas de l'Arc, cette double logique apparaît nettement et les deux types d'orientations, plus ou moins imbriquées, peuvent être mis en lumière.

■ Une première orientation est fondée sur la promotion d'une action structurelle sur le cours d'eau et l'optimisation de sa fonction d'évacuation. Le problème principal auquel doit répondre l'action publique est la capacité d'écoulement insuffisante du cours d'eau, au sein d'un "*milieu de plus en plus urbanisé, où sa fonction se réduit à celle d'un collecteur d'évacuation des eaux de ruissellement et des eaux usées*"⁷³. Dans cette perspective, les nuisances dues aux crues sont liées à l'accroissement des eaux pluviales, conséquence inéluctable de la croissance de l'urbanisation, des infrastructures et des surfaces imperméabilisées. Le caractère inexorable de ces évolutions désigne en retour la rivière comme le principal problème, en tant que "*goulot d'étranglement*" dans le développement du territoire. Ainsi, la première étude de diagnostic des inondations de l'Arc porte principalement sur la

⁷² De fait, seul un changement politique à la tête du syndicat viendra modifier ces orientations à la fin des années 80.

⁷³ M. de Zélicourt, sous-préfet d'Aix-en-Provence, qui résume ici une vision largement partagée par les services de l'Etat (compte rendu du réunion du 9 janvier 1974)

relation entre l'urbanisation et la capacité d'évacuation de son lit, avant de proposer des solutions pour adapter la seconde à la première⁷⁴. L'objectif concret de la lutte contre les inondations est donc d'assurer la bonne circulation des eaux, de la façon la plus efficace possible.

Le choix des solutions à privilégier pour répondre à cet objectif revient pour l'essentiel aux services de l'État, en particulier aux agents de l'Équipement ou de l'Agriculture. Chargés des réseaux et des équipements liés aux activités productives (irrigation, drainage et adduction d'eau, routes et autoroutes), les techniciens puisent à cette source pour définir les solutions qu'ils appliquent à ce nouveau problème que posent les rivières. Leur formation technique, leur pratique quotidienne comme les modes de raisonnement qui leur sont familiers, les orientent spontanément vers des solutions infrastructurelles :

"Il y a 30, j'étais dans un service infra (Infrastructures), et j'entendais déjà parler de l'aménagement de la Cadière. il y avait une cellule, à Marignane où ils travaillaient déjà là dessus, ils voulaient absolument l'aménager. au sens de la calibrer, enlever les obstacles, nettoyer, et même changer le lit" (agent de DDE)

"Globalement les équipes qui prennent en charge ces problèmes n'ont pas les qualifications. souvent ce sont des gens qui ont fait des routes...." (ingénieur de bureau d'étude public)

Leur appréciation du problème les conduit donc à privilégier la construction d'ouvrage visant à évacuer l'eau, *"comme s'il fallait s'en débarrasser le plus vite possible"*. Cette croyance dans l'efficacité de la technique n'est pas l'apanage des fonctionnaires. L'ouvrage tend à devenir la principale incarnation du bien commun local :

"L'État a fait croire aux collectivités locales que le risque inondation on pouvait s'en garantir. avec des travaux, des recalibrages, endiguement, le tout c'était de trouver de l'argent, mais le problème on pouvait le résoudre. On fait les travaux, on recalibre. c'est le truc ponctuel et simple, et visible. Ça plaît aux élus et aux gens, on s'est occupé du problème" (ingénieur de bureau d'étude public)

Très tôt, cette retraduction "infrastructurelle" du problème est étayée par le discours des hauts responsables de l'État. Dès le début des années soixante-dix, la question des inondations est replacée à l'intérieur d'une thématique plus large, relative au développement économique local. Pour ne pas obérer la croissance, la puissance publique doit désormais s'occuper des espaces aquatiques, jusque-là délaissés par la politique d'équipement :

"Il y a nécessité de mettre en œuvre rapidement une politique globale d'aménagement des cours d'eau face à l'urbanisation qui amplifie les effets des intempéries ; la présence de constructions à proximité des zones inondables ; la carence des propriétaires riverains, responsables de l'entretien des rives des cours d'eau "Le département [doit donner] la priorité dans les années à venir au programme d'aménagement des cours d'eau plutôt qu'à la voirie départementale" (Sous-préfet d'Aix-en-Provence, 18 novembre 1973)

Sur un autre plan, cette problématisation de l'aménagement des cours d'eau comme évacuateurs de crues a aussi des effets sur la façon de penser et de discuter sur le

⁷⁴ Les études faites en 1977 sur l'Arc mettent en relation le "devenir du bassin-versant" (en fonction des zones constructibles) et la capacité du cours d'eau. Il s'agit non seulement d'évaluer les masses d'eau que la rivière ne parvient pas à évacuer mais aussi celle générées dans le futur, sur lesquelles il faut anticiper.

problème. De ce fait, les calculs, les données et le lexique de l'hydraulique prédominent largement dans ce domaine. L'inondation de référence et le niveau de sécurité recherchés sont exprimés en termes de "*débit de projet*", c'est-à-dire de masse d'eau à faire circuler dans la rivière. La recherche de la *performance hydraulique* est au cœur de l'action publique, qui se focalise sur les chiffres d'évacuation en mètres cubes par seconde (tel équipement équivaut à "*200 m³/s*" tel chenal ou galerie offre "*100 m³/s supplémentaires*", etc.)

Ces chiffres de débit résument à eux seuls la nature de l'inondation : la pluralité de ses manifestations concrètes, tout comme celle des effets engendrés par les actions correctives n'apparaissent pas dans les délibérations. Les calculs qui permettent d'opérer ces quantifications ne sont pas davantage mentionnés, écartés au profit de la seule mention du nombre de m³/s en jeu.

■ Une seconde orientation se croise avec la préférence accordée à ce programme infrastructurel fondé sur les calculs de l'hydraulique quantitative. Elle privilégie des actions plus ponctuelles, où prédominent une perception et un traitement localisé des problèmes d'inondation. Alors que l'objectif dans le premier cas relève de l'aménagement du territoire, il s'agit ici d'assurer la faisabilité politique de l'action projetée par les administrations. L'équipement doit aussi répondre aux *desiderata* des acteurs territoriaux. Dans cette seconde orientation, l'action publique vise explicitement à "*rallier les communes hésitantes*" qui s'opposent à l'action collective⁷⁵ en intégrant des opérations plus circonscrites et visibles. Ce compromis entre logique technique et logique territoriale est d'ailleurs la condition *sine qua non* de l'intervention des syndicats intercommunaux.

*"Cette politique que le syndicat a décidé permet, avec des crédits annuels fortement limités, et tout en respectant la règle qui consiste sur une rivière à travailler de l'aval vers l'amont, de donner quelques satisfactions aux communes de l'amont, de telle sorte qu'elles ne remettent pas en cause l'existence même du syndicat"*⁷⁶.

La grille de lecture "hydraulique" des situations se juxtapose croise ainsi avec une vision individualiste du problème, qui accorde un degré de priorité élevée aux nuisances localisées qu'amène l'inondation. Il s'agit moins de réguler la rivière que de répondre aux débordements vécus comme autant de catastrophes. L'objectif affiché est donc l'éradication de la menace qui pèse sur chaque riverain et sur ses biens

Pour répondre à ces demandes ponctuelles par définition, les solutions qui complètent les programmes structurels se concentrent sur la protection des zones habitées, voire sur un bâtiment ou un équipement isolés⁷⁷. Les aménagements sont ici destinés à éviter les débordements à des endroits estimés prioritaires et toujours très localisés. Il s'agit pour les élus de répondre aux demandes de leurs administrés (protéger telle ou telle maison, propriété agricole, ou zone artisanales) autant que de sauvegarder le patrimoine et la voirie municipale. L'approche étatique axée sur la circulation des masses d'eau et la gestion d'un débit global ne suffit pas ici : il faut résorber les "*points noirs*" de chaque

⁷⁵ Directeur départemental de l'Agriculture, note du 20 juillet 1983

⁷⁶ Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc, compte-rendu du comité syndical du 20 juillet 1983 et du 16 décembre 1983.

⁷⁷ Le programme d'aménagement hydraulique de l'Arc chiffre ainsi les aménagements d'ensemble et, à part, "les endiguements pour les lieux habités et constructions isolés (ainsi que) les zones agricoles localisées", dont les élus doivent décider de l'opportunité, au cas par cas.

commune, correspondant à une menace tangible, éprouvée individuellement : tel affouillement de berges, tel arbre obstruant le lit ou telle digue dont la fragilité est préoccupante. Il faut apporter des solutions concrètes à des revendications spécifiques.

Malgré des finalités et des principes de visions divergentes⁷⁸, les deux orientations - l'aménagement d'ensemble et la protection localisée - sont en permanence articulées dans la programmation des interventions.

Dans le cas de l'Arc, le programme des travaux élaboré en 1984 prévoit la transformation structurelle du cours d'eau, via un chenal d'évacuation de crue (qui vise d'ailleurs à fixer "*un débit déterminé permettant de pallier à toutes les crues*") et, dans la même page, sur un ensemble de "*travaux urgents*" ou de "*petits travaux*", planifiés le long du cours d'eau.

La poursuite de ces objectifs techniquement hétérogènes s'enracine en fait dans une croyance commune dans la nécessité et l'utilité d'une intervention correctrice, quelle que soit sa forme. Les élus comme les riverains exigent des protections rapprochées mais soutiennent aussi dans leur très grande majorité la position des services de l'État, réclamant une action vigoureuse sur le cours d'eau pour répondre à l'évolution urbanistique et socio-économique du territoire⁷⁹. Ce consensus sur les finalités explique d'ailleurs que les débats se focalisent essentiellement sur les questions de gestion : financement à trouver et charges à partager, subventions à répartir, travaux à distribuer, notamment entre commune d'amont et d'aval. Le sens de l'action collective n'est pas (ou plus) un enjeu.

Cet accord sur la nature de l'action à mener permet aussi de comprendre pourquoi l'action collective n'est pas remise en cause, en dépit du constat de ses faiblesses et de ses ratés. L'entente sur les finalités de l'action tend à conforter les choix initiaux et à les reconduire alors même que les résultats sont ambivalents, voire négatifs. L'efficacité des équipements est en effet mesurée à l'aune de leur capacité à évacuer le "*débit de projet*" pour lequel ils ont été calibrés, et non par leur efficacité sur les *crues réelles*. Ainsi, le débordement des ouvrages par un débit supérieur à celui prévu ne remet pas en cause l'équipement, du moins pour les techniciens ; il incite au contraire à réévaluer à la hausse la prévision et à augmenter la taille de l'ouvrage, à concurrence des financements disponibles. De même, si de nouveaux terrains sont inondés, notamment à cause des ouvrages déjà construits, la démarche impose d'améliorer l'équipement de ces zones, dès lors qualifiées de "*non-couvertes*".

Par une inversion de la logique ordinaire, la persistance, voire l'aggravation des dégâts dus aux inondations, ne remettent pas en cause le dispositif mais justifient au contraire son extension et sa généralisation. Chaque événement souligne la nécessité de poursuivre et d'approfondir l'effort engagé jusqu'à son terme, c'est-à-dire un équipement "*complet*" de la rivière et sa transformation en collecteur efficace des eaux du bassin versant.

⁷⁸ Par exemple, la réalisation d'ouvrages localisés ne fait souvent que déplacer les problèmes, en les aggravant parfois, si la vitesse de l'eau est accélérée ; tandis que la construction d'aménagements d'ensemble réduit à minima la part des opérations de protection, quand elle n'oblige pas à les reporter à plus tard.

⁷⁹ Les élus et les représentants des riverains s'accordent à voir dans l'inondation un effet du développement économique et de la croissance urbaine ; cependant, contrairement aux agents de l'Etat, ils localisent plus précisément les responsables (société d'autoroute, barrages, zones commerciales) et demandent une participation à ces acteurs.

2.1.D L'ancrage local des cadres de référence

Le calibrage des actions et le choix d'un niveau de sécurité collective se trouvent aussi au croisement des deux orientations décrites. Dans l'approche hydraulique, l'inondation de référence correspond à un "*débit de projet*" qui détermine en retour la dimension des ouvrages à construire. En pratique, ce débit est fixé systématiquement au niveau de l'inondation dite "*décennale*", c'est-à-dire la norme technique nationale qui joue un rôle quasi officiel dans ce domaine. La "*référence décennale*" sert par exemple pour évaluer l'opportunité et le dimensionnement des travaux sur les différents tronçons de l'Arc, qu'ils soient en zone urbaine ou rurale⁸⁰. Des multiples variations existent par rapport à cette règle, soit que le caractère rural du territoire ou la faiblesse des moyens communaux conduisent à modérer cette exigence (ramenée alors au niveau quinquennal) ; soit que les communes disposent des moyens suffisants pour dépasser ce niveau, notamment sur des tronçons très urbanisés où les enjeux en termes économiques et de protection des personnes justifient à leurs yeux un surinvestissement (cas de l'Huveaune et de la ville d'Aix-en-Provence par exemple). En définitive, seule la référence décennale agit comme une norme pratique de programmation des travaux. La culture technique commune aux services de l'État et aux bureaux d'études assure une certaine continuité dans l'action menée au travers du territoire, tout en laissant la souplesse nécessaire pour offrir à chaque territoire une solution adaptée.

2.2 - Un réseau émergent : la planification territoriale de la rivière et de son environnement

La lutte contre les inondations entre dans le champ d'intervention d'un deuxième type d'action publique, axé sur la planification territoriale de l'eau et des rivières. Plus précisément, cette catégorie recouvre les programmes d'action publique affirmant la nécessité d'une gestion "*globale*" de l'eau. Par rapport à l'action plus traditionnelle décrite ci-dessus, les tenants de cette orientation proposent d'élargir le cadre d'appréhension des problèmes d'inondation à l'ensemble du linéaire d'un cours d'eau, voire à l'ensemble de l'hydrosystème auquel il appartient. Ce nouveau cadrage de l'action publique doit permettre de mieux planifier les interventions à cette échelle, dans leur programmation comme dans leur exécution.

Cette forme d'intervention est très peu institutionnalisée dans la mesure où elle ne repose sur aucune assise réglementaire ni ne fait partie de la liste des compétences attribuées à un acteur public (du moins avant la loi sur l'eau de 1992). Contrairement à l'entretien et l'équipement des cours d'eau, dont la responsabilité est plus ou moins encadrée, la "*gestion globale*" se présente à ce moment comme un programme de rationalisation de l'action publique, promu par certains acteurs locaux et qui s'efforcent de le définir et de le faire reconnaître officiellement.

À cette fin, un certain nombre *d'outils de gestion* donnent un contenu concret à ce nouveau cadre d'intervention. Ils prennent deux formes principales.

- Un premier type d'outil touche à la production de connaissances permettant de représenter la rivière sous ses différents aspects : études hydrauliques pour les flux, géomorphologiques pour le lit et les berges, biologiques pour les milieux aquatiques, etc. Le principe sous-jacent ici est que la rivière constitue le lieu d'interactions dynamiques

⁸⁰ Société du Canal de Provence, *Etude hydraulique*, 1977

entre ces multiples composantes qu'il s'agit de connaître pour orienter l'action publique, fixer des objectifs (en précisant notamment ce qu'est le fonctionnement "*normal*" de la rivière) et élaborer des réponses mieux adaptées.

■ Un second type d'outil d'intervention prend la forme de documents de planification des actions, qui s'appuient sur les connaissances accumulées. Il s'agit là d'organiser l'action publique en prenant en compte, autant que possible, le fonctionnement de la rivière. Ce souci débouche sur la réalisation de schémas d'aménagement qui retraduisent cette orientation en actions concrètes, notamment celles qui répondent à la pluralité des exigences à satisfaire : techniques dites "*douces*", programmation pluriannuelle dans le respect des contraintes hydrologiques, systèmes d'entretien des cours d'eau, etc.

2.2.4 Des relations sur un mode contractuel

Dans le département des Bouches-du-Rhône, la mise en œuvre de ce programme d'action requiert la collaboration de deux types d'acteur : des financeurs publics et les intervenants opérationnels. Les principaux promoteurs de cette approche sont en effet la Région PACA et l'Agence financière de bassin Rhône-Méditerranée-Corse ⁸¹ dont la montée en puissance dans les années quatre-vingt s'accompagne d'un souci croissant de mieux contrôler les actions locales qu'ils aident financièrement, notamment en matière d'aménagement des rivières.

Dès 1978, suite à des inondations catastrophiques, la collectivité régionale réfléchit sur "*une méthode de travail permettant de définir des critères d'action en matière de lutte contre les dégâts des eaux*"⁸². La démarche est liée avec le projet plus général de la région PACA "*de mettre sur pied une véritable politique régionale de l'eau*", au croisement des problèmes d'adduction d'eau et de lutte contre les inondations spécifiques au Midi de la France. Par ailleurs, l'Établissement public régional se signale par "*un intérêt très vif pour tout ce qui relève d'une gestion rationnelle des eaux*". Par la suite, l'institution renforce sa place dans le jeu local suite à la décentralisation et après la décentralisation affiche une "*politique active*" dans le domaine de l'environnement, avec notamment un fort accent sur les rivières, par l'entremise de son agence spécialisée l'ARPE.

De son côté, l'Agence financière de bassin commence à aborder également les problèmes d'entretien et de protection des cours d'eau dans le cadre de son quatrième programme (1982-86). Elle affiche plus largement une volonté de développer une approche plus "*globale*", fondée sur des objectifs de qualité des milieux récepteurs, qui rompt avec l'approche plus thématique qui prévalait auparavant (financement de la dépollution et accroissement des ressources en eau). La reconnaissance de la rivière comme nouvel objet d'intervention accompagne cette évolution et s'institutionnalise dans différentes procédures.

Mais la mise en œuvre de ces politiques requiert nécessairement la collaboration active des communes et des services opérationnels de l'État au niveau départemental. Exécutant et principaux responsables des interventions sur les rivières, ils sont au plan

⁸¹ Dénommée ainsi jusqu'en 1992, puis Agence de l'Eau .

⁸² On verra que les bureau d'étude de la SCP jouent un rôle important dans cette approche nouvelle du danger d'inondation.

du droit et des usages, très autonomes dans le choix des orientations. Aucun lien hiérarchique, ni cadre contraignant ne permettent aux financeurs de faire prévaloir leurs propres options.

L'Agence de l'eau et le Conseil Régional parviennent néanmoins à donner corps à leur politique en s'associant, en s'associant avec d'autres intervenants secondaires. Ces acteurs administratifs défendent des positions en partie convergentes avec la démarche de planification territoriale. Il s'agit du SRAE du Ministère de l'Agriculture, de la DRAE du Ministère de l'Environnement, et de certains agents des DDAF et de la Société d'Aménagement Régional (la SCP). Cet ensemble fonctionne en réseau avec des échanges et des collaborations mais aussi une certaine circulation des personnes entre ces organismes. Pour assurer la diffusion de leurs orientations cette coalition peut alors recourir à plusieurs outils.

En premier lieu, les leviers dont disposent l'Agence de bassin et le Conseil Régional sont financiers et contractuels. Les deux institutions développent des politiques de subventions ciblées qui favorisent les études "*globales*" et, en principe, soutiennent les seules opérations inscrites dans un schéma d'aménagement portant sur l'ensemble d'un cours d'eau (à raison de 30 à 40 % des travaux réalisés). De même leurs subventions visent à encourager les bonnes pratiques d'aménagement dit "*intégré*" et à soutenir les opérateurs qui s'engagent à assurer l'entretien et la gestion ultérieure de l'espace aménagé. Dans le même esprit, des formes plus complexes de contractualisation se mettent en place, avec l'aide du Ministère de l'Environnement, appuyé sur des études et un programme d'investissement pluriannuel (contrats de rivière à partir de 1985 sur l'Arc).

En second lieu, les promoteurs de la nouvelle approche s'efforcent d'institutionnaliser ces relations contractuelles. Dans la seconde moitié des années quatre-vingt, ils soutiennent activement la politique menée par l'État durant les décennies précédentes, consistant à mettre en place des syndicats intercommunaux L'Agence de l'eau finance ainsi des postes de techniciens territoriaux travaillant dans ces syndicats, chargés par ailleurs de promouvoir les orientations d'aménagement "*global*" sur le cours d'eau. Dans le département des Bouches-du-Rhône, une rivière en particulier fait office de cas pilote (l'Arc) dès la fin des années quatre-vingt ⁸³

Il reste que le tableau des situations locales de mise en œuvre de ce programme d'action est assez contrasté : sur le bassin-versant de l'Arc, la politique "*globale*" est bien relayée par le syndicat intercommunal mais ne parvient pas à influencer les politiques concrètement menées. Elle débouche sur des propositions de répartition plus cohérente des travaux au regard des objectifs environnementaux. Surtout, une cartographie des zones inondables du cours d'eau est réalisée en 1989 qui marque la première inflexion de la politique locale en matière d'inondation, puisqu'elle est lancée à l'initiative des communes et en dehors de toute procédure étatique.

Des tentatives similaires sont lancées sur d'autres bassin-versant mais sans résultats conséquents, du moins avant le terme de la période étudiée (1992). Les quatre autres cours d'eau posant des problèmes proches dans le département font l'objet d'efforts

⁸³ Ne sont pas incluses dans cette liste les activités d'expertise technique, de sensibilisation des acteurs locaux (développées par l'ARPE et la DRAE notamment, l'Agence de l'Eau dans une moindre mesure), dont l'influence reste difficile à mesurer

ciblés, mais ces derniers sont entravés par l'absence d'intérêt, voire l'opposition des acteurs locaux. L'intervention à base contractuelle, et incitative que l'on a décrite ne produit dans ce cas que des effets très limités sur la politique de lutte contre les inondations.

2.2.B Du constat d'une mauvaise gestion de la rivière à la remise en question de la norme

Dès lors que l'action menée peut s'ancrer dans le territoire, elle permet à une nouvelle problématisation de l'inondation d'émerger, qui bien que minoritaire, remet en question les solutions dominantes. Plutôt que la circulation insuffisante des eaux, le problème principal mis en avant est celui de la bonne *gestion* de la rivière et au-delà des interactions homme-rivière.

En premier lieu, les discours liés à cette approche globale mettent l'accent sur l'insuffisante prise en compte des interactions dynamique dont la rivière est le lieu, entre circulations d'eau et interventions humaines correctrices. Ces critiques couramment adressées aux approches traditionnelles puisent dans un courant de réflexion bien établi : les tenants de l'approche hydraulique trop focalisés sur l'évacuation des eaux, ne porteraient pas assez attention aux effets en aval, notamment l'accroissement des vitesses et des débits causés par les digues, épis et autres ouvrages.

À l'inverse, la nouvelle approche propose de réfléchir aux circulations dans et hors de la rivière et donc de lutter contre l'encombrement du lit majeur, et plus généralement contre toute modification irréfléchie du profil du lit de la rivière. La problématisation de l'inondation en termes de gestion de la rivière et de son espace environnant fait ainsi réapparaître une série de paramètres jusque-là ignorés ou sous-évalués.

En second lieu, l'accent mis sur la "*mauvaise gestion*" favorise aussi des changements quant à la place assignée à la rivière dans le territoire qu'elle traverse et aux "*bonnes*" relations entre cette entité et les populations environnantes. L'accumulation de connaissance sur le cours d'eau en trace un portrait plus riche et plus précis qui souligne son ancrage (historique, social) dans la société locale. Il retrouve ainsi une identité effacée, qui crée un cadre contraignant pour l'action publique.

Enfin, une partie importante du travail de réflexion mené dans l'approche "*globale*" a pour but de rouvrir la question des espaces respectivement dédiés au cours d'eau et aux riverains. Les études réinterrogent la "*position normale*" de la rivière, de son lit, et la légitimité des occupations du lit majeur, des usages qui en sont fait, et des travaux en lit mineur. Le travail de production de connaissance ouvre ainsi le chemin vers des solutions d'inondation sélective de terres ou de zones inhabitées. de travaux en lit mineur.

2.3 Le réseau d'action réglementaire en matière de prévention des inondations

Un troisième pôle en matière de prévention contre les inondations se juxtapose aux deux précédents. Il repose sur des actions de type réglementaire, et s'organise autour de deux axes : d'une part la production de documents d'urbanisme visant à informer sur le danger d'inondation, à édicter éventuellement des prescriptions (zonages des POS communaux, PSS et PER de l'État), et à contrôler la régularité des actes d'urbanisme (compétence d'application du droit des sols - ci-après ADS) ; d'autre part, la conduite

d'une police administrative spécifique au cours d'eau, supervisant notamment les aménagements ou travaux susceptibles de modifier le régime ou l'écoulement des eaux. Du point de vue de l'analyse, ces deux instruments peuvent être rapprochés dans la mesure où ils relèvent d'un même mode d'action. Tous deux reposent sur le contrôle et la modification des comportements par l'imposition de règles et la délivrance d'autorisation au cas par cas par l'administration. Ils sont aussi mis en œuvre par des réseaux d'acteurs qui se distinguent des précédents.

2.3.4 Le couplage entre élus et techniciens d'État

La prévention des inondations au travers des règlements d'urbanisme relève de la responsabilité des élus communaux en collaboration avec les agents territorialisés de l'État selon la taille de la commune. Les communes du département sont dotées dans leur quasi-totalité de POS dont certains mentionnent des zones soumises à inondation. La plupart des petites communes sont aidées dans la réalisation de ces documents par les subdivisions territoriales du ministère de l'équipement. Celles-ci leur prêtent aussi assistance pour la délivrance des certificats d'urbanisme et des permis de construire. Les subdivisions du département apportent un support technique général et réalisent pour les communes la "*gestion-instruction*" des dossiers des pétitionnaires. Une petite minorité de villes dispose de services suffisamment étoffés pour ne pas avoir besoin de l'État (cas de Berre, Salon de Provence, Aix-en-Provence, Marseille). Elles demeurent cependant dépendantes au plan réglementaire puisque l'État peut toujours, en principe, soumettre leur décision au contrôle de légalité.

Quelle que soit la configuration de mise en œuvre, les agents qui assurent l'exécution de ces missions réglementaires agissent sous le contrôle des pouvoirs territoriaux ou des échelons administratifs correspondants. Les petites communes définissent leur politique d'urbanisme réglementaire en accord avec l'ingénieur subdivisionnaire de l'Équipement, et/ou son équivalent de la DDAF en charge des travaux publics. Les communes plus importantes réalisent en interne les arbitrages liés à la conduite de ces politiques. Dans les deux cas, les choix de délimitation des zones inondables et la place de l'action réglementaire sont fixés par les élus et / ou les services techniques territorialisés de l'État.

Ces décisions sont d'autant plus localisées que les services de l'État concernés agissent comme un isolat indépendant à l'intérieur de leur structure administrative. L'organisation étatique dans ce domaine se signale en effet par une large délégation du pouvoir décisionnel aux échelons les plus proches du terrain, qui bénéficient traditionnellement d'une grande autonomie par rapport à leur hiérarchie directe - siège départemental des DDE, et *a fortiori* vis-à-vis de l'administration centrale⁸⁴.

Dans les Bouches-du-Rhône, cette indépendance est particulièrement affirmée, en regard de la situation d'autres départements. Les relations entre échelons hiérarchiques s'établissent moins sur le mode de l'autorité et de la contrainte que sur celui de l'échange informel entre égaux. Comme le note un agent de la DDE : pour les questions relatives à la construction en zone inondable

⁸⁴ - Sur ce point, les analyses de J.-C. Thoenig restent d'actualité voir *L'ère des technocrates. Le cas des ponts et chaussées*, L'Harmattan, 1987. Voir également des remarques convergentes dans l'ouvrage de H. Reigner, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires*, Ed. L'Harmattan, 2002.

"Les subdi qui se posaient des questions nous consultaient et ceux qui s'en posaient pas, ou qui voulaient pas qu'on les ennuiant avec des règles à la noix, ne nous consultaient pas". (agent de DDE)

Chaque subdivision peut ainsi définir ses propres orientations dans la conduite concrète des activités réglementaires, de l'encadrement des POS à l'instruction des permis de construire. L'ingénieur subdivisionnaire agit, selon l'expression d'un observateur, comme une véritable *"baron"* local qui gère son territoire et les programmes d'action publique dont il a la charge, en liaison avec *"ses"* élus.

La liberté de manœuvre de ce réseau territorial s'accroît également du fait que le *"contrôle de légalité"* des décisions prises est en grande partie inopérant. Le suivi des décisions par les services du siège souffre du manque d'intérêt au sein des préfectures pour cette tâche, qui ne disposent pas des moyens nécessaires à son exécution⁸⁵. En définitive, seuls quelques rares dossiers signalés font l'objet d'un examen par les échelons supérieurs, pour des cas jugés problématiques, généralement en raison d'intérêts politiques ou économiques importants.

L'autre volet de l'activité réglementaire, la police administrative des cours d'eaux, fait aussi l'objet d'une délégation importante de responsabilités aux agents de terrain. En droit, deux services se partagent l'exécution de ces missions : depuis 1987, la DDAF est compétente pour les autorisations de travaux ou les aménagements dans le lit mineur du cours d'eau (réalisation de seuils, barrages, digues, remblais) tandis que la DDE détient un mandat similaire sur le lit majeur⁸⁶.

Dans la pratique, les agents qui interviennent spécifiquement sur ces tâches sont au nombre de trois à quatre par départements. De nouveau ce sont les subdivisions et leurs agents qui constituent le support réel de l'action de régulation (instruction des dossiers d'autorisation, suivi de l'exécution des décisions et des mises en conformité, constat des éventuelles infractions, etc.).

Par ailleurs, ces pratiques réglementaires ne font pas de fait l'objet d'une coordination ou d'une animation spécifique au niveau départemental, *a fortiori* régional ou de bassin. Les instances qui pourraient en théorie jouer un rôle en ce sens (commissions thématiques des contrats de rivières, Comité technique régional de l'eau, services régionaux) n'ont pas de pouvoir ni n'exercent d'influence sur les activités des services ou des agents⁸⁷. Chaque unité administrative est de ce fait libre d'agir de façon autonome, en s'adaptant aux conditions prévalant localement.

⁸⁵ Voir J.-C. Hélin, "Le contrôle de la légalité des actes locaux en France", AJDA, n°10, octobre 1999 mentionne les "critiques quasi unanimes" que ce contrôle attire. Prenant précisément l'exemple des Bouches-du-Rhône, il rappelle que les services de la DDE reçoivent 60 dossiers soumis à ce contrôle par jour, soit un mètre linéaire à traiter.

⁸⁶ Cette répartition des missions s'est substituée au tronçonnement administratif antérieur des cours d'eau, établie en fonction du statut plus ou moins "urbain" (DDE) ou "rural" (DDAF) de chaque section.

⁸⁷ On rappelle que l'on traite ici de la période avant 1993-94, c'est-à-dire avant la mise en place des DIREN, des Missions interservices de l'eau, ou des schémas d'aménagements et de gestion des eaux.

2.3.B La force du statu quo : l'échec des PER

Ce contexte organisationnel a des effets notables sur la mise en œuvre des politiques réglementaires de l'État. La forte territorialisation du réseau de mise en œuvre installe un *statu quo* que les directives centrales échouent à faire évoluer.

L'exemple des PER est en particulier intéressant de ce point de vue en ce qu'il illustre l'échec des tentatives d'imposer une appréciation homogène du danger d'inondation. Il révèle en creux la logique qui gouverne le dispositif, où se signale un décalage important entre les objectifs affichés et les moyens alloués.

L'ambition des procédures PER lancées en 1982 est d'accroître l'emprise réglementaire de l'État sur l'urbanisme communal lorsque la menace le justifie. Il s'agit alors de délimiter les espaces soumis à des prescriptions spécifiques du fait des risques encourus. Les principales zones concernées dans les Bouches-du-Rhône se trouvent à l'aval des cours d'eaux torrentiels comme la Touloubre (communes de La Barben, Pelissane, Grans, Salon-de-Provence) ou l'Arc (agglomération de Berre) et dans les zones urbaines menacées par les débordements (Aix-en-Provence - Marseille).

Cependant, les services réglementaires des directions départementales qui prennent en charge cette politique apparaissent structurellement sous-équipés et privés des moyens nécessaires pour accomplir leurs tâches. Au plan organisationnel, les bureaux qui s'occupent successivement de ce dossier au siège départemental de la DDE, se caractérisent par la modestie de leurs moyens.

Entre 1985 et 1986, un fonctionnaire en charge des études générales et des statistiques lance une première série de procédures PER. Mais il ne peut assurer un suivi réel de ces dossiers, qui sont de fait laissés en suspens. Deux ans plus tard, un autre bureau chargé de l'urbanisme réglementaire prend de nouveau l'imitative et se saisit à son tour de cette mission. Les moyens mobilisés sont à peine supérieurs puisque, durant cette période, deux agents s'y attellent à temps partiel - leur mission principale étant le suivi de l'urbanisme d'État sur plus de soixante communes. Le dossier est de toute évidence à la fois ingrat et épineux, peu gratifiant et lourd à gérer :

" le chef de service à l'époque nous disait, vous avez tort de vouloir prendre ça vous aurez des ennuis." (agent DDE, service juridique).

"Ca prend des mois. On a pas de mesures qui nous permettent de dire que pour une zone de tant d'hectares, tel risque on prend tant d'heures. Mais on y passe un temps fou." (id).

Privés d'un soutien franc de leur hiérarchie, ces agents ne peuvent pas non plus beaucoup compter sur l'aide de l'administration centrale qui a promulgué les textes à appliquer. De leur point de vue, la DRM et plus généralement les administrations centrales n'envoient pas de "signaux forts". La conduite des politiques locales se fait donc à vue, en fonction des moyens disponibles et des orientations gouvernementales, qui fluctuent au gré de l'actualité et des événements médiatiques :

"Si on ne prenait que les écrits des différents ministres, on peut dire qu'il y a eu une forte volonté ministérielle de s'occuper du risque inondation ; mais si on prend l'ensemble des textes des ministres on voit que c'est noyé à l'intérieur (...) Il n'y a jamais eu de priorités réellement affichées, donc il fallait sentir non pas le vent, mais d'où venaient les crédits (...) de ce point de vue, il faut le dire, les catastrophes naturelles dans le monde nous ont beaucoup aidé ; comme Vaison et Nîmes, qui ont été des catastrophes totales" (agent DDE, service juridique).

La fragilité du soutien apporté par l'administration centrale prive aussi les services de fondements normatifs solides. Les seuils et les critères de définition des zones inondables restent flous, mouvants et peu légitimes. La position des agents représentant l'État est fragilisée lors des demandes de mise en conformité adressées aux communes :

"On avait fait prescrire par le préfet dans les 86-87, un certain nombre de PER et il n'y avait pas de normes à l'époque, on savait pas le niveau de crue à prendre etc. (...) On est pas arrivé à s'en tirer, compte tenue des incohérences (...) Il y avait d'autres priorités, Vaison n'était pas intervenue, on a laissé coulé" (agent DDE, service juridique).

En définitive, le manque d'assise technique solide, la faiblesse institutionnelle, la modestie des moyens humains et financiers face à une tâche considérable, débouchent sur le quasi-échec des PER inondation. Un *statu quo* prolongé s'installe, qui laisse aux communes leur liberté de choix. Dans le département, les dossiers lancés en 1985 et pour certains réactivés au début des années quatre-vingt-dix sont toujours en suspens au début de 1993.

Les agents de la DDE qui suivent les procédures PER ne sont pas les seuls à souffrir de cette configuration administrative adverse : le bureau chargé de la police de l'eau de la DDAF rencontre des difficultés similaires. La demande explicite "*d'intervention forte*" formulée par un agent face aux risques d'inondation⁸⁸ reste sans réponse bien qu'y soit souligné le caractère "*préoccupant pour la sécurité des personnes*" des problèmes de l'eau, avertissement assorti d'une série de propositions sur les travaux et actions réglementaires à mener (note ex.). Là encore, le coût des actions à mener, la faiblesse des moyens disponibles, et d'autres priorités qui accaparent la DDAF (1988-92 sont des années de sécheresse prononcée) font que la proposition ne reçoit pas d'écho favorable et reste sans suite jusqu'en 1993-94.

Dans les deux cas, les efforts engagés butent sur l'absence de réallocation de ressources d'intervention et de changement net des priorités de l'administration locale. Les politiques de l'État central et celles défendues au niveau départemental par certains agents ou services n'obtiennent pas les moyens qui seraient nécessaires pour assurer leur diffusion aux échelons d'exécution. Une logique de non-décision gouverne ainsi l'action publique : grâce aux efforts de certains agents, des procédures de prévention réglementaire des inondations sont lancées et suivies. Mais en l'absence de choix sur les priorités et d'un engagement univoque de l'autorité étatique, les pratiques territoriales antérieures se maintiennent. Les deux logiques d'action coexistent dans l'État, non sans ambiguïtés ni difficultés.

2.3.C Une référence normative absente

Une des conséquences importantes de ce fonctionnement administratif local réside dans la disparité entre communes dans la définition des zones à risque, des niveaux de référence choisis et des prescriptions imposées.

En premier lieu, le découpage des zones inondables varie fortement selon les communes, comme l'illustre une étude réalisée sur les POS communaux dans le

⁸⁸ - Note à l'attention du DDAF, datée de mai 1989 concernant les problèmes posés par l'eau dans le département.

département en 1989. La délimitation des zones inondables change précisément à la frontière entre les territoires communaux [voir document] sans justification topographique. Les prescriptions qui s'appliquent sur ces zones sont également d'une grande diversité :

Sur les dix communes riveraines de la Touloubre, cinq ne mentionnent pas de zone inondable dans leur POS. Parmi les cinq restantes, trois préconisent une constructibilité sous conditions tandis que deux optent pour l'inconstructibilité totale. De nombreuses "trouées" dans le zonage sont également identifiables. Sur l'Arc, parmi les huit communes qui mentionnent une zone inondable (sur treize au total), plusieurs n'avancent aucune prescription ou traitent le problème dans les dispositions générales du POS. Lorsque l'inconstructibilité est retenue, certaines exceptions sont prévues (trois cas).

Concernant les mesures préventives visant à la maîtrise du ruissellement, les documents ne portent que des dispositions à contenu faiblement normatif et dont le statut reste marginal. Lorsque la question est évoquée, elle reste cantonnée aux "annexes sanitaires" ou au rapport de présentation des POS, qui n'ont pas de valeur légale mais indicative. La plupart des cartes ne mentionnent pas le réseau d'assainissement pluvial, ni ne portent d'indication du relief, ce qui empêche les agents d'évaluer la circulation des eaux, de façon même approximative, lors de l'instruction des permis de construire. De manière plus générale, les indications réglementaires restent souvent imprécises et autorisent toutes les interprétations :

"Dans le règlement du POS depuis 30 ans, vous prenez n'importe quel POS, vous avez le même type de rédaction, pour les zones NA, UB, UD, vous trouverez les mêmes phrases bateau, "Il conviendra de mettre en place les dispositifs adaptés pour assurer l'écoulement normal de l'eau"... ; qu'est ce que c'est « adapté » et « normal », c'est la porte ouverte à n'importe quoi". (agent DDAF).

En outre, même dans les cas où des délimitations de zones existent, elles ne sont pas fondées sur des études mais sur l'appréciation locale des espaces inondés. Compte tenu de la faiblesse des crédits avancés par l'État et de la réticence des communes, seules un petit nombre d'études a pu être réalisé durant ces années (par exemple dans le cadre des procédures PER).

La DDE regrette ainsi au début de l'année 93 que "peu de données soient disponibles sur (le) département" en matière de connaissance des crues". Quand elle existe, la connaissance concernant le parcours des eaux et les zones d'inondations (tracés des lits moyens et majeurs) est également extrêmement dispersée et parcellaire. L'étude IPS'EAU qui tente d'en faire une synthèse en 1994 (lors de la constitution de l'Atlas) mentionne 8 types de sources pour 24 communes - des études hydrauliques sur bassin-versant, ou par communes, des documents des bureaux d'études ou de la DDE ; en sus des levés de crue ou d'analyses géomorphologiques faites à l'occasion ou antérieures.

La situation se caractérise donc par une base de connaissance floue, un cadrage normatif relativement lâche et disparate, et une grande diversité des politiques réglementaire de prévention.

2.4 Quel niveau de danger de référence ?

La description des différents types d'intervention publique permet à présent de recomposer le tableau d'ensemble de l'action publique et de montrer les relations entre les différents réseaux qui y participent. Dans l'ensemble, l'action publique concrète est marquée par la prédominance des opérations d'aménagement - ouvrages, équipements, travaux- qui prennent le pas sur les autres solutions et s'imposent à leur détriment, plus qu'elles ne se coordonnent avec elles. Cette politique va de pair avec le quasi-monopole d'un groupe d'acteurs sur la politique menée et sur ses objectifs, notamment en ce qui concerne les aléas de référence.

2.4.A La solution prédominante

Les solutions de type ouvrages et travaux prédominent du fait des choix d'investissements publics privilégiés dès l'apparition du problème des inondations sur la scène publique. Durant les années soixante-dix et 80, ces choix favorisent systématiquement les solutions techniques, quels que soient les bassins versant considérés. L'autorité préfectorale, comme les services d'État défendent et promeuvent cette option comme la seule valide auprès des collectivités locales et, lorsque leur accord est acquis, mettent en place des programmes pluriannuels d'intervention qui absorbent l'essentiel des ressources publiques.

Ces options sont maintenues par la suite. Les programmes lancés voient leur pérennité assurée en drainant les nouvelles sources de financement éventuellement disponibles. Leur prédominance s'enracine aussi de façon plus structurelle dans l'organisation même des services et une allocation préférentielle des moyens en personnels. Les agents travaillant à ces missions dépassent largement en nombre ceux attelés à d'autres fonctions, notamment régaliennes : à titre d'illustration, en DDAF dans les années quatre-vingt-dix, les agents se consacrant aux travaux sont quatre fois plus nombreux que ceux assurant la police de l'eau.⁸⁹

L'action publique est parallèlement marquée par la dévalorisation des solutions réglementaires. Certains acteurs proposent très tôt de renforcer le contrôle de l'occupation des zones inondables (par des règlements d'urbanismes) et la régulation des interventions des particuliers sur la rivière (police des cours d'eau). Ces options sont très rapidement écartées. Très peu de moyens sont alloués et les quelques solutions alternatives envisagées (utilisation des gardes-pêche) ne sont pas explorées plus avant.

Le caractère marginal des interventions régaliennes se traduit par des constats répétés de carence administrative dans ce domaine : c'est le cas dès le milieu des années soixante-dix, mais aussi une décennie plus tard⁹⁰ (1986). La situation dans les Bouches-du-Rhône ne fait cependant que refléter une tendance plus générale et pérenne de l'administration étatique.

Des effets similaires se font sentir sur les programmes d'intervention alternatifs aux équipements, (gestion globale et planification et actions non-structurelles), dont le développement est fortement freiné. À l'origine, la diversification des sources de

⁸⁹ - Cette situation n'est pas étrangère au fait que les tâches de conseil et les missions d'intervention constituent une part importante du financement du service et des personnels, peu dotés par ailleurs en moyens.

⁹⁰ Certains bilans des activités réglementaires réalisés durant les années 80 montrent d'ailleurs que les agents de terrains accordent peu de temps et d'attention à ces missions, qui s'écartent de la pratique professionnelle prédominante des services. DDAF, *Rapports sur les activités de police de l'eau*, 1986.

financements dans les années quatre-vingt crée une brèche dans le monopole des services techniques de l'État sur la définition et le traitement du problème des inondations. Dans un cas de façon nette (la rivière Arc), un modèle de problématisation inédit des phénomènes d'inondation émerge alors et crée une offre locale alternative de politiques publiques

Cet essai reste cependant cantonné du fait de la prégnance et de la résistance des logiques territoriales préexistantes. L'action menée se fait "en parallèle" en se juxtaposant avec les programmes d'action précédemment retenus. Durant plusieurs années, (1983-1990), les deux politiques coexistent et ne s'hybride que marginalement au sein d'une même instance (en l'occurrence le syndicat intercommunal de l'Arc).

De façon plus générale, hors cette expérience innovante, il est difficile de trouver trace d'un investissement en matière d'information et de sensibilisation, de pédagogie du risque, de dispositifs d'alerte, de prise en charge du problème à la source (rétention d'eaux en amont) ou de gestion post-crise.

L'exclusion de ces alternatives et la marginalisation de l'action réglementaire sont directement liées à la primauté accordée aux solutions structurelles. D'une part, la réalisation du programme rend logiquement caduque les autres options, soit qu'il mobilise toute l'attention et les investissements administratifs, soit qu'il rende superflue, en supprimant le problème, tout effort parallèle. D'autre part, l'objet central du programme reste la production d'infrastructures. Les services en charge ne sont pas spécialisés en matière de risque et n'ont pas de vocation à conduire une action commune dans ce domaine. Leur souci est dès lors moins d'articuler les différentes composantes de l'action publique que de mener à bien leur propre programme et d'obtenir les financements nécessaires. Dans un contexte de pénurie de ressources, il s'ensuit une relation de concurrence plus que de complémentarité entre les instruments et les réseaux publics.

2.4.B L'ambiguïté des objectifs de sécurité liés aux inondations

La structuration durable de l'action publique en faveur d'une politique de travaux a des effets importants sur la fixation des contenus de cette politique, notamment le choix de l'aléa de référence. La grille d'appréhension, majoritairement technique et aménagiste qu'utilisent les services de l'État fixe un cadre de référence contraignant pour les politiques conduites.

Le contrôle assuré par les services extérieurs sur la politique conduit à la prévalence d'une norme de type technique, la norme décennale, utilisée pour le dimensionnement des réseaux d'assainissement urbain. Elle fait office de standard et exerce un effet d'homogénéisation sur les pratiques locales. Dans le même temps, la marge de liberté laissée aux exécutants est importante, en l'absence de socle normatif solide, et conformément au caractère dispersé de la structure de mise en œuvre.

Chaque agent de l'État (subdivisionnaire, ingénieur du génie rural), opère un arbitrage localisé en concertation avec les élus, entre coût et sécurité. Les communes techniquement autonomes font de mêmes sur leur territoire. La fixation de la référence en matière de sécurité collective se fait alors selon la relation entretenue localement avec le danger, qui peut être évolutive selon les actions engagées, la confiance dans la protection apportée par la technique, etc. Le niveau de sécurité "choisi" résulte en définitive de la politique d'aménagement du territoire et d'un arbitrage sur le coût des

travaux de protection et le calcul du dimensionnement "raisonnable" des ouvrages. La "norme" qui dit quel est le danger collectivement pris en charge est modelée localement, ce qui induit une forte variabilité sur un même cours d'eau. Les degrés de protection choisis changent, selon les communes, indépendamment de la menace liée au phénomène naturel seul.

Cependant cet arbitrage n'est que rarement affiché ou légitimé politiquement. Les autorités publiques (collectivités locales et services ensemble) laissent plutôt planer l'espoir d'une éradication possible du danger, voire l'alimentent. L'illusion de la suppression du danger est entretenue par les aménagements eux-mêmes, qui doivent théoriquement protéger les populations alors que leur efficacité est par définition limitée (étant calibrés pour un type de crue). La nature des phénomènes d'inondation, notamment leur récurrence, leur importance, et leur imprévisibilité est laissée dans l'ombre, en l'absence de savoir existant et d'effort d'information. Une ambiguïté est donc très souvent maintenue sur le niveau de danger collectivement pris en charge, qui rejaillit sur la perception ordinaire des objectifs de l'action publique. Lorsque les inondations surviennent, ce flou du projet collectif entraîne les protestations des riverains, relayés par les responsables politiques, sans que pour autant les objectifs des politiques menées ne soient davantage clarifiés.

Cette configuration a des conséquences non négligeables sur l'activité réglementaire et sur les aléas de référence servant pour établir les actes d'urbanismes (autorisations, interdiction ou prescriptions). La logique localiste qui prévaut en matière de travaux fait que chaque acteur territorial est souverain pour fixer le niveau de danger contre lequel la collectivité se prémunit, mais détermine aussi ce *qu'il sera*, une fois le programme d'action mis en œuvre. Le dimensionnement des ouvrages détermine donc la réalité de référence sur laquelle se focalisent les acteurs et qui leur permet de coordonner leurs actions. Le débit devant être évacué par l'ouvrage constitue le pivot réel des politiques menées et cette "norme de sécurité collective" s'impose largement, y compris à la politique réglementaire.

La conduite de cette dernière est donc particulièrement fragilisée dans la mesure où la définition du danger collectif au plan réglementaire ne peut avoir de base stable et solide. La "norme" appliquée en matière de travaux, modelée au cas par cas, entre en contradiction avec la logique de l'action de régulation suppose un cadre de référence unique, quel que soit son lieu d'application. Par ailleurs, la faible base de connaissance sur les zones inondables est rendue plus précaire encore par les modifications rapides du bassin versant, la réalisation de travaux, voire la programmation pluriannuelle de ceux-ci.

3 Changement politique, réorganisation des réseaux et reconfiguration du jeu local

Durant les années 1993 et 1994, la politique de prévention des inondations adopte une orientation nettement plus réglementaire qui rompt avec les pratiques antérieures. Dans les faits, les nouvelles directives énoncées par l'administration centrale sont appliquées strictement dans les Bouches-du-Rhône⁹¹. Le préfet du département affiche comme une priorité la réalisation de la cartographie réglementaire du risque. Ceci se traduit par un arrêté, paru en juin 1996 qui qualifie de PIG (projet d'intérêt général) l'atlas des zones inondables réalisé entre 1994 et 1995⁹². La démarche équivaut concrètement à adresser un commandement aux communes, leur enjoignant de respecter les orientations fixées par l'État et de traduire le risque d'inondation dans leurs règlements d'urbanisme.

Ce revirement soudain par rapport à la situation antérieure (voir point précédent) n'est pas seulement une conséquence de la politique impulsée au plan national. Le changement survient au terme d'un travail administratif antérieur qui a placé le processus sur l'agenda. Les bases d'une réforme plus large du fonctionnement de l'État dans le département sont ainsi déjà posées, et favorisent le changement d'orientation et de politique à ce niveau (3.1).

L'application des mesures prévues par les circulaires de 1994 s'accompagne alors d'une reconfiguration volontariste des structures d'action publique : d'une part dans le réseau des acteurs techniques qui produisent la référence objective sur laquelle doit se fonder la nouvelle norme (3.2) et, d'autre part, dans les réseaux de mise en œuvre qui traduisent la politique réglementaire en actes concrets de régulation (3.3).

3.1 Cartographie réglementaire du risque et réorganisation des services de l'État

Comment s'engage la nouvelle politique réglementaire et quelles sont les transitions identifiables par rapport au *statu quo* décrit au point précédent ?

Deux moments principaux sont à distinguer ici. Une première phase de mobilisation permet l'inscription du problème sur l'agenda administratif. Auparavant conduite au niveau communal de façon dispersée, la politique de prévention des inondations prend une dimension départementale, notamment par la collecte et la synthèse des informations détenues par les divers bureaux concernés. Cette première saisie du problème est cependant insuffisante pour faire évoluer les politiques mises en œuvre. L'inflexion ne s'observe qu'après une seconde phase de décision, où la rupture avec les pratiques antérieures est affirmée publiquement et traduite institutionnellement. Dans les deux cas, le programme d'action défendu par l'administration centrale (circulaires et

⁹¹ - Textes publiés autour de la "circulaire Balladur" du 24 janvier 1994

⁹² - Celui-ci s'inscrit dans l'opération de cartographie du risque menée par le Ministère de l'Environnement, suite à Vaison-la-Romaine, qui couvre 24 départements du Sud de la France. Une partie du financement provient du secteurs des assurances et mutuelles (entretien avec un responsable de la MACFI)

orientations nationales) ne prend sens et forme qu'au travers du contexte politico-administratif local, qui joue ici un rôle primordial.

3.1.A. La mise sur l'agenda : contexte et reconstruction étatique du problème à l'échelon départemental

Dès 1990-1992, un ensemble d'éléments concourt à placer le problème des inondations sur la liste des priorités administratives dans le département des Bouches-du-Rhône. Comme par le passé, le facteur déclencheur est une inondation à fort retentissement médiatique (Vaison-la-Romaine, 22 septembre 1992). L'émoi consécutif à la catastrophe, dans laquelle 37 personnes disparaissent, conduit à une remise en cause de la gestion des problèmes d'inondation et ouvre une période de réflexion administrative sur les actions menées par les services locaux. Contrairement, cependant, à la période de mobilisation ayant suivi l'inondation de Nîmes en 1988, la démarche s'inscrit dans la durée. La différence de traitement s'explique par la conjonction de plusieurs éléments : la répétition des événements, accroît la pression sur les acteurs publics et force à agir ; au niveau national les crédits qui faisaient jusqu'alors défaut sont débloqués (voir note page précédente) ; enfin des facteurs d'ordre plus conjoncturel jouent également, en particulier la décision du Directeur de l'Équipement en poste qui contrairement à ses prédécesseurs, choisit de mobiliser ses services sur ce thème⁹³.

Le premier résultat de cette mobilisation est la production d'un diagnostic sur le problème des inondations et sur son traitement dans le département. Soucieux de reprendre en main la question, le siège de la DDE cherche d'abord à obtenir un aperçu global de l'action publique conduite. La tâche ne va pas de soi du fait du caractère éclaté de la mise en œuvre et de la pluralité des modes de traitements appliqués, commune par commune ou dans les différents syndicats intercommunaux (cf. point 2). La multiplicité des critères d'évaluation et des objectifs empêche toute définition d'une politique cohérente du point de vue des services départementaux et constitue le premier obstacle à contourner.

Le diagnostic est réalisé par le rassemblement au siège de la DDE des informations éparpillées, zone par zone, concernant toutes les dimensions de l'action publique : état de la réglementation et de l'avancement des différentes procédures (PER, R111.3), relevé des travaux menés ou programmés, de leur dimensionnement, des niveaux de protection choisis, des vulnérabilités locales connues des techniciens de terrain, etc. Pour cela, le siège consulte les nombreuses unités et agents administratifs en charge du traitement des inondations (subdivisions DDE, agents de DDAF, certains services juridiques) mais aussi les élus. Le quadrillage des situations communales aboutit à la production d'un inventaire unique, au niveau du département et à une hiérarchisation des interventions à mener à partir de l'évaluation des différentes situations territoriales vis-à-vis du risque⁹⁴.

⁹³ - Certains connaisseurs du milieu administratif local parlent aussi d'un large renouvellement des équipes à la DDE, survenu au tournant des années 90, notamment dans les subdivisions, et qui aurait agi à la façon d'un changement de génération, amenant un changement de mentalité.

⁹⁴ Cette "mise en tableau" construit une première représentation du problème et de la structure, par des opérations de tri et de hiérarchisation des situations. La grille appliquée pour évaluer la gravité des problèmes prend comme modèle les configurations rencontrées à Nîmes et Vaison la Romaine (faible capacité hydraulique du centre ville, taille du bassin-versant drainé, et importance de la population menacée).

Dès le début de 1993 cependant, cette relance de l'action administrative bute sur la configuration des relations de mise en œuvre et marque le pas. La nécessité d'une intervention plus rigoureuse est affirmée par l'État, mais a peu d'effets visibles sur les politiques menées. Deux éléments principaux s'y opposent, tous deux liés à la structure des relations entre l'État et les communes.

En premier lieu, l'imbrication des compétences et des missions crée une incertitude sur l'attribution de la charge de la politique à mener. Le coût économique de l'action réglementaire est conséquent (de 200 à 800 KF pour réaliser les études nécessaires, selon les cas) et la prise en charge étatique de ces montants reste minimale. En l'absence d'arbitrage budgétaire central, la pénurie de moyens étatiques impose un co-financement de cette politique avec les communes.

Dans ce cadre, une intervention volontariste de l'État est peu probable du fait du flou des responsabilités existant au plan juridique. La rupture du statu quo est en effet hasardeux : elle comporte le risque pour l'État de devoir *in fine* se substituer aux communes "défaillantes", qui refusent en majorité d'endosser le coût d'une politique rigoureuse en matière d'urbanisme réglementaire. Certes, l'État peut en droit imposer la prise en compte du danger d'inondation. En s'engageant dans cette voie cependant, les services craignent de se voir imputer la charge des études nécessaires, ou d'être tenus juridiquement responsables de leur non-réalisation. Comme le note à regret un agent de la DDE, "*si on avait tout l'argent voulu et toute la disponibilité voulue, on irait dans ce sens, mais on ne peut pas*".

En second lieu, un changement radical de politique comporte une forte potentialité de conflit, localisé ou généralisé, dans lequel les services de l'État craignent de voir leur autorité contestée. Toute modification réglementaire touchant à l'urbanisme est en effet politiquement très sensible, effet accru par le nombre de localités soumises à une forte pression foncière, notamment pour des terrains en bord des rivières. L'absence de politiques antérieure de sensibilisation n'a pas permis de limiter cette pression dans des espaces "*difficilement reconnus comme des zones à risques par la population*". Pour reprendre le résumé cursif et euphémisé du DDE, "*l'application de ces politiques dans les Bouches-du-Rhône est d'un intérêt évident, mais pas facile*" (note DDE, début 1993).

Leur mise en œuvre est d'autant plus ardue qu'elle va nécessairement à l'encontre des intérêts immédiats des communes. Coincés entre la population et l'État, les élus peuvent refuser d'intervenir comme médiateurs, laissant alors les services de l'État seuls face aux groupes d'intérêts locaux lésés - au risque de l'aggravation et de la judiciarisation des conflits. S'ils ne sont pas acquis aux nouvelles orientations proposées, les édiles peuvent aussi susciter d'eux-mêmes des oppositions et "*faire monter les comités de défense*", comme le craint un agent de l'État. Du point de vue de ce dernier, il est donc évident que l'on ne peut "*s'attaquer frontalement au pouvoir territorial...*", sauf à supposer un "*courage politique extraordinaire*" de la part du préfet. Malgré son caractère dit "régalien", la politique réglementaire ne peut donc se faire contre les maires dans la mesure où elle doit s'appliquer territorialement. Les services juridiques sont les premiers à le souligner : "*c'est le maire qui applique, donc ce serait malvenu d'imposer (...) politiquement, ça ne se fait pas*" (agent DDE)

La transformation engagée par l'État reste donc limitée et dépendante du contexte politique, institutionnel et économique dans lequel elle s'inscrit.

Comme le souligne le DDE, au début de l'année 1993, *"la volonté de tous est nécessaire ainsi que des moyens financiers conséquents [pour conduire cette politique]. Cette volonté semble aujourd'hui bien engagée, mais les moyens de financement restent très faibles. C'est dans ce cadre que l'État doit s'efforcer de dire le risque"* (note aux services, 1993, p.11).

Le constat de ces limitations conduit à privilégier l'incitation et la sensibilisation des communes. Les services de l'État se cantonnent à une offre de prestations techniques et d'ingénierie, en indiquant les pistes de financements alternatifs (syndicats mixtes, agences de l'eau, institution départementale). Cette approche prudente prend la forme d'une simple lettre du préfet adressée avant l'été aux maires de certaines communes des Bouches-du-Rhône pour les alerter sur la situation particulièrement exposée de leur territoire (inondation par ruissellement pluvial urbain type "Nîmes")⁹⁵. Équivalent local d'une circulaire, elle les informe que *"le maire est responsable de la sécurité dans sa commune"* - et propose trois types d'actions (études hydrauliques de simulation de ruissellement, documents d'urbanisme, plan de secours) en offrant le concours des services techniques de l'État (notamment la DDE)

Inscrite dans le cadre organisationnel existant, la reconnaissance et l'affirmation du problème se font donc sur ce mode mineur, qui laisse toute latitude d'agir, ou de ne pas agir, aux acteurs territoriaux. La rupture de ce cadre devient alors la condition du changement dans l'action publique locale.

3.1.B. La décision politique : une rupture avec l'ordre institutionnel antérieur

Les années 1993 et 1994 constituent le véritable tournant de la politique de prévention des inondations dans les Bouches-du-Rhône. L'action publique prend à partir de ce moment une orientation plus réglementaire et régaliennne, en rupture avec l'option privilégiant l'équipement du réseau hydrographique et l'évacuation des eaux. Deux éléments jouent un rôle déterminant dans cette avancée décisive, au croisement d'influences qui s'expriment à la fois au plan national et local.

Tout d'abord, la visibilité du problème est accrue dans le département dès septembre 1993 après un nouvel événement catastrophique. Un orage de type cévenol amène des trombes d'eau sur la région d'Aix-en-Provence et provoque des dégâts importants (250 millions de francs sur la ville d'Aix-en-Provence seule et plusieurs milliers de sinistrés dans la zone atteinte). L'écho médiatique est amplifié par le rapprochement avec la situation de Vaison-la-Romaine (même date jour pour jour, et même type de crue-éclair) et la crainte de voir la série se prolonger avec des pertes en vies humaines. Ces craintes sont renforcées en janvier 1994, soit trois mois plus tard, lorsque surviennent les inondations résultant de la rupture des digues du Rhône, accompagnées de nombreux autres débordements dans le département. La multiplication sur le territoire national des dégâts dus aux crues et la préoccupation ostensiblement affichée par le gouvernement de se saisir de cette question (janvier et février 1994) achèvent d'en faire un enjeu prioritaire, à la fois dans le département et au plan national.

Parallèlement, cette période est aussi celle où le problème de la responsabilité des acteurs publics est posé face aux dégâts matériels et, de façon plus aiguë, par rapport aux morts liées aux inondations. Les autorités publiques mais aussi certains fonctionnaires

⁹⁵ DDE, Lettre du 28 juin 1993.

(préfets et agents) sont mis en cause à la suite de catastrophes qui engagent la responsabilité de l'État. En 1993 et 1994, l'élaboration d'un nouveau code pénal (paru en 1994) concrétise cette menace en prévoyant des peines d'emprisonnement dans ces cas⁹⁶. Le souci de clarifier les responsabilités occupe dès lors une place centrale dans les préoccupations des personnels de l'État. Dans les Bouches-du-Rhône, lors des premières réunions relatives à la lutte contre les inondations, les services juridiques mettent en avant cet objectif et travaillent à supprimer toute incertitude juridique en matière de délimitation des zones à risque. Ils insistent concrètement pour que le porter-à-connaissance du préfet aux communes inclue désormais une description explicite du danger d'inondation, quel que soit l'état, même grossier, des connaissances disponibles.

Enfin, un dernier facteur d'ordre conjoncturel joue également, lié à la nomination d'un nouveau préfet, en octobre 1993. D'une part le changement d'homme facilite le choix de la rupture, le nouvel arrivant pouvant plus facilement se démarquer des positions prises par ses prédécesseurs. D'autre part, la personnalité même du haut fonctionnaire détermine une nouvelle stratégie de l'État, plus volontariste et orientée vers la réforme des pratiques locales. La plupart des interlocuteurs administratifs reconnaissent ainsi l'importance du "*courage de faire*" du nouveau préfet, qui endosse et légitime la démarche engagée par ses services. Responsable en dernier lieu de la politique de l'État, sa décision de soutenir le changement de pratique est aussi une prise de risque personnelle. Considérant les réticences des pouvoirs territoriaux, la possibilité d'un échec ou d'un enlisement de l'entreprise n'est pas négligeable.

L'évolution promue et en particulier l'interprétation stricte qui est faite de la circulaire de janvier 1994 doivent se comprendre en relation avec ce contexte. Le texte central, dont la valeur normative est faible, est en effet moins exécuté que mobilisé pour soutenir la politique relancée dans le département, qui impose sa logique et ses exigences à la mise en œuvre. Les relations instituées entre l'État et les collectivités locales obligent à opter pour une ligne stricte mais aussi à opérer des modifications importantes dans l'organisation de l'activité réglementaire. En ce sens, la décision prise par le représentant de l'État relève d'un "*gouvernement politique*", pour reprendre le terme de J.-G Padioleau. Elle suppose l'engagement de réformes de nature structurelle, que le texte central lui-même ne prévoit pas. Comme le fait remarquer un agent, la pédagogie ou la négociation prônée dans certaines directives ultérieures, ne sont pas alors à l'ordre du jour :

"C'est la différence entre la sociologie et l'État. Nous, on nous a dit d'être très rigide. Le préfet en avait fait une de ses priorités " (agent de DDE)

3.2 Réorganisation de l'activité technique et homogénéisation de la description du danger

L'action menée pour assurer un traitement adéquat du problème des inondations vise d'abord à donner une base technique solide à l'action administrative, jusqu'alors privée d'un tel socle. Le point principal d'application de cet effort concerne le réseau d'agents qui assure la représentation technico-scientifique du danger au fondement de la politique réglementaire. Une

⁹⁶ Les art 221.6 et 223.1 prévoient 500.000 FF d'amende et 5 ans d'emprisonnement pour "manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements")

série de modifications est apportée à partir de la fin 1993 visant à redonner à l'échelon départemental le contrôle de la délimitation des zones inondables. Cette évolution intervient au plan organisationnel mais touche aussi les méthodologies et les règles qui structurent les pratiques des agents dans ce domaine.

3.2.4 les aménagements sur le fonctionnement du réseau et sa production

La principale transformation opérée consiste dans le transfert au niveau départemental de la mission de définition officielle des zones à risque. Celle-ci est confiée aux services de l'État qui assurent la production des cartes avec l'appui d'un bureau d'étude spécialisé dont ils supervisent l'activité.

Le dispositif mis en place pour produire l'atlas des zones inondables (AZI) en 1994-1995 s'inscrit dans cette logique. Sa réalisation est confiée par le service de la DDE chargé de l'environnement et de l'urbanisme (SEEEU) à un bureau d'étude, qui y travaille en "*circuit fermé*". À la demande de la DDE, il conduit l'opération sans consultation avec les instances territoriales, contrairement aux pratiques antérieures. Des réunions de présentation et de recueil d'observation sont tenues en 1995, mais leur fonction est strictement limitée à la correction d'erreurs techniques éventuelles. Pour leur part, les services de l'État établissent également en interne le dessin des "zones d'expansion des crues" sur la base du travail du bureau d'étude, sans plus de concertation préalable. Dans les deux cas, le cercle des intervenants est strictement délimité et se réduit aux seules instances techniques étatiques (ou sous contrôle direct de l'État).

La reprise en main de l'activité cartographique s'opère également en affirmant la prééminence de la nouvelle définition et en délégitimant les autres descriptions possibles du danger. Pour ce faire, les services de l'État s'efforcent d'asseoir l'autorité des références choisies en élargissant le cercle des techniciens consultés. C'est le cas en particulier pour la détermination des classes d'aléas à retenir officiellement.

Bien qu'un critère de hauteur d'eau ait été fixé par la circulaire Balladur pour juger de la dangerosité d'une inondation (niveau supérieur à un mètre), aucune indication n'a été donnée concernant le critère de vitesse des eaux, pourtant particulièrement important pour évaluer le risque lié aux crues-éclair dans le Sud de la France. Dès le début 1994 ces critères sont discutés au sein d'un comité administratif *ad hoc* qui réunit experts des services techniques de l'État et de bureau d'étude au-delà du cadre départemental (autres services de la région et bureaux d'études travaillant au niveau national). Dès lors la définition officielle des catégories d'aléas peut être présentée comme la position unique de l'État - des services extérieurs comme des bureaux d'études privés et publics.

Par ailleurs, l'autorité étatique impose le cadre légitime d'évaluation de cette cartographie du danger. Elle invalide par là les critiques adressées aux documents, aisément critiquable du fait de ses imperfections techniques⁹⁷. Les services de l'État ne contestent pas que la méthode choisie pour l'AZI aboutisse à une délimitation sommaire

⁹⁷ Les méthodes utilisées sont considérées comme peu coûteuses mais offrant une résolution assez grossière des zones de danger. Il s'agit d'études géomorphologiques à partir de photointerprétation, accompagnées parfois d'un travail qualitatif, avec relevé des ouvrages, estimations des circulations et des débits sur le terrain et réalisation de fiches pour certaines communes.

et erronée des zones inondables par endroits, mais ils affirment aussi que puisqu'elle répond aux objectifs fixés par l'autorité légitime - désigner les lieux à problèmes - la cartographie produite n'est pas contestable et reste suffisamment précise pour l'usage qui en est fait.

Comme le note le préfet dans la lettre accompagnant l'AZI, *"cet atlas n'est pas un document d'urbanisme suffisamment fin pour préciser le caractère inondable à la parcelle près, mais un document qui définit les zones où le problème du risque inondation doit être posé"*.

L'État impose à la fois le document comme politiquement valide tout en déterminant de manière unilatérale quelle est le bon niveau de précision pour faire référence.

Ces différentes actions ont pour effet principal de "mettre à l'abri" activités de description du danger des interventions des pouvoirs territoriaux (élus et intérêts représentés) en réduisant leur influence. La technicisation du processus place entre les mains des services de l'État, détenteurs de la compétence en la matière, permet aussi de définir et de diffuser de nouvelles normes de pratiques professionnelles.

3.2.B Les intermédiaires dans le réseau : méthodes, modus operandi et règles communes de calcul

La représentation du danger est aussi modifiée et unifiée par le biais d'un changement des méthodologies. La restructuration de l'organisation étatique s'accompagne de l'élaboration de nouveaux principes qui doivent orienter les pratiques des autres organisations et acteurs de l'expertise. Ceux-ci comprennent les services techniques des communes ou de leurs regroupements et les bureaux d'études privés et publics qui les conseillent éventuellement

L'effort le plus visible en la matière réside dans la réalisation du document synthétique établissant les classes d'aléas. Composé par le groupe de travail "Hauteur-vitesse" à partir de sources diverses, la forme du schéma vise la simplicité afin de le rendre accessible au plus grand nombre [voir document]. Il s'agit explicitement de permettre la circulation et l'appropriation la plus large de ce code commun au sein du réseau des producteurs de savoir - et plus largement dans le public. Les critères et les catégories de description du phénomène (seuils de 1 m, 1 m/s ; risque fort, faible) constituent les composantes élémentaires de cette vision et doivent *"l'officialiser"*, selon le terme employé par le groupe de travail.

L'accord des techniciens sur ce cadre commun doit aussi favoriser l'homogénéisation des pratiques, dans le département et au-delà. Les services de l'État s'efforcent de faire accepter cette nouvelle façon de faire, aux bureaux d'études privés comme aux communes :

"C'est un projet de règlement qui a été mis au point par les administrations régionales en groupe de travail, il n'est pas officiel, mais il sert de règlement... chacun fait le sien sur cette base". (Agent DDE)

Autre élément entrant dans la composition de cette nouvelle doctrine, l'affirmation selon laquelle le danger officiel présente un caractère objectif. Ce principe est retraduit dans une série de formules qui en condensent le sens et agissent comme autant de rappels à l'ordre (l'État *"dit le risque"*, celui-ci *"ne se négocie pas"*, etc.). Ces expressions symbolisent la ligne de démarcation désormais posée : l'activité de représentation du

danger doit se faire sans autre considération autre que l'exactitude du relevé, et indépendamment de la politique d'aménagement.

Ces énoncés de portée générale sont renforcés par des normes professionnelles visant à orienter plus concrètement les pratiques de mesure. En conformité avec les directives centrales, le mode d'évaluation du risque à évaluer est strictement défini dans les Bouches-du-Rhône.:

"Normalement, dans d'autres départements quand on fait un PPR on peut faire des aménagements qui peuvent faire baisser le risque, mais ... l'agent de la DDE 13 n'aime pas qu'on tienne compte des travaux éventuels, tant que les travaux ne sont pas faits (.. .) il préfère partir d'un état brut, et de faire la cartographie sans aménagement" (agent de bureau d'étude produisant des PPR)

"On ne va pas de toute façon adapter les zonages d'aujourd'hui sur les travaux de demain. S'ils sont faits, oui, peut-être, mais ce n'est pas encore prévu". (agent DDE 13)

Le choix de figer ainsi le domaine de mesure (de poser sa "stationnarité" en termes techniques) n'est pas sans conséquence. L'observation de l'existant - défini comme le seul réel mesurable par les instruments et le calcul technique - matérialise la zone inondable et la fonde en réalité - contrairement à la situation prévalant antérieurement (cf. point 2.3). La catégorie de zone inondable, dont les contours sont par nature flous, reçoit ainsi un contenu relativement stabilisé. Cette opération n'est possible toutefois que par l'investissement des services de l'État qui doivent mettre à l'épreuve leur autorité en matière technique et leur capacité à fédérer les autres acteurs autour de cette méthode.

Dès lors, la mesure rigoureuse du phénomène peut offrir un socle qui légitime l'activité de régulation. Pour être effective, celle-ci suppose cependant aussi la modification d'autres types de pratiques, liées à la mise en œuvre proprement dite.

3.3 La reconfiguration de la structure de mise en œuvre : le cadre institutionnel

Le changement de cap dans la politique réglementaire suppose aussi une reconfiguration du dispositif organisationnel et décisionnel qui en assure la mise en œuvre concrète. Dans le contexte organisationnel départemental, la nouvelle orientation que traduit la circulaire de 1994 impose des efforts considérables pour infléchir les pratiques. Sa mise en œuvre excède la simple application de ses dispositions et suppose un nouveau partage des tâches entre l'État et ses partenaires traditionnels au plan territorial. La redéfinition des rôles joués dans le traitement du problème se traduit alors de deux façons : un effort de réorganisation des réseaux d'action publique et la constitution de nouveaux référents décisionnels à l'intérieur de ces réseaux.

3.3.A La hiérarchisation des modes d'action publics

Mobilisés pour l'essentiel autour d'un objectif de clarification des responsabilités, les services de l'État tentent d'abord de promouvoir un redécoupage des missions liées au domaine de la prévention des inondations. Cette redistribution des tâches vise selon les services à séparer le diagnostic du problème, qui leur revient, et son traitement matériel mission des collectivités locales. Elle se concrétise par une rehiérarchisation des priorités

et des activités dans l'administration, mais aussi par une série de pression et d'incitations vis-à-vis des acteurs territoriaux pour qu'ils s'insèrent dans ce paysage institutionnel redessiné.

Au cœur de ce projet de répartition des rôles se trouve l'idée que l'État doit désormais se concentrer sur le diagnostic du problème, réalisé sur un mode juridique valorisant l'exactitude, la précision et le respect des normes nationales. Comme le notent les agents de la DDE-13, leur intervention forte dans ce domaine vise précisément à attribuer plus clairement cette responsabilité aux communes et de faire en sorte qu'elles puissent y répondre :

"L'objectif ultime, c'est de se défaire de cette responsabilité du traitement réglementaire du risque inondation, c'est de rendre les communes autonomes. Ca sera à eux de voir". (DDE)

Dans ce schéma prospectif des charges institutionnelles, l'État affirme publiquement l'existence du problème. Il s'assure qu'il est traité adéquatement, mais sans intervenir directement, ou du moins pas à titre principal. Sa première mission est d'encadrer l'activité réglementaire des communes, et notamment d'imposer des bonnes pratiques en la matière.

Cette répartition des tâches s'applique en particulier dans le domaine des savoirs mobilisés à des fins de régulation. Ceux-ci doivent être suffisamment rigoureux et précis pour que l'action réglementaire soit valide, crédible et homogène. L'absence de volonté d'investir ce domaine - et la faiblesse des crédits qui trahissent ce choix - cantonne cependant l'autorité étatique au dessin, à grands traits, du risque inondation - tel que l'opère l'atlas des zones inondables. Les communes doivent réaliser les études de détail. Cet emboîtement dans la production des savoirs, du général au particulier découle du partage des responsabilités : la connaissance globale et la désignation des problèmes reviennent à l'État, tandis que les communes ou leurs groupements doivent acquérir le savoir nécessaire au traitement localisé des situations et aux micro-arbitrages exigés.

En définitive, la répartition opérée spécialise les fonctions. L'État organise l'activité de régulation des communes en s'attribuant un rôle de "contrôleur qualité" qui vise à en assurer la validité autant que l'homogénéité sur le territoire départemental- conditions indispensables à la légitimité d'une politique réglementaire.

L'exécution de ce projet suppose cependant une modification profonde des réseaux d'action publique engagés dans le traitement du problème des inondations.

À l'intérieur de l'État, il s'agit en particulier de faire primer le respect du droit, objectif jusque-là considéré comme secondaire, sur la réalisation des programmes de travaux publics. Cette rehiérarchisation est en effet la condition *sine qua non* d'une crédibilité retrouvée des actes réglementaires. La mise en œuvre de cette transition se concrétise de plusieurs manières.

Le service juridique de la DDE bénéficie tout d'abord d'un appui franc et net de sa hiérarchie et du préfet, qui affiche un soutien déterminé à la politique menée. La légitimité du service à intervenir, son pouvoir et son impact s'accroissent en proportion auprès des communes. Ses agents, en poste au siège de la DDE, renforcent également leur autorité sur les échelons administratifs de terrain, traditionnellement très autonomes dans les subdivisions de l'Équipement. Rompant avec les habitudes, les décisions relatives à l'ADS sont systématiquement récupérées par le siège, dès lors qu'un terrain en zone inondable est concerné.

Par cette reprise en main volontariste du pouvoir décisionnel, les services du siège acquièrent les moyens de mettre en œuvre les nouvelles orientations au niveau du département. Ils mobilisent pour cela une ressource juridique ancienne et peu employée (art. R111.2 du code de l'urbanisme) que le soutien du préfet permet de réactiver⁹⁸. Lorsque l'instruction des demandes est faite par les services de l'État, l'article en question sert à justifier le refus de permis de construire dans les zones jugées dangereuses au regard de l'AZI et/ou du "*manque de connaissance*". Dans les autres cas, l'État peut émettre un avis défavorable et, si le maire décide de passer outre, exercer sa compétence en matière de contrôle de légalité. Un effort est d'ailleurs fait dans le sens d'une mise en œuvre plus systématique de celui-ci et d'un meilleur suivi des actions contentieuses, rendues éventuellement nécessaires.

"Il y a des maires qui prennent le risque d'aller contre l'avis mais ils se font pincer au contrôle de légalité. Bon ça nous demande plus de travail, c'est le problème, parce qu'il faut leur expliquer pourquoi on a refusé (...) Là le contrôle de légalité marche parce que c'est signalé par la DDE, qui dit que l'avis n'a pas été suivi" (Agent DDE)

Les services utilisent cet outil tout en connaissant ses limites, liées au manque de connaissance. Les informations livrées dans l'atlas des zones inondables ne sont pas suffisamment précises pour motiver une position de refus, notamment devant un tribunal administratif (un simple trait représente plusieurs mètres sur le terrain, l'imprécision du tracé est techniquement reconnue, etc.).

"Si on suppose que la zone est inondable, la personne qui reçoit le refus de légalité peut aller au tribunal, qui demandera des justifications. On est à l'aise avec 4m d'eau en hauteur et quelques millimètres, mais entre les deux, où ça s'arrête ?" (Agent DDE)

Dans les faits cependant, l'outil juridique offre un levier suffisant malgré ses imperfections. Pour la plupart d'entre elles, les communes ne sont pas informées de cette carence et hésitent à s'engager dans une action contentieuse longue et coûteuse. Par ailleurs, quelle que soit l'issue de la procédure, celle-ci constitue par elle-même un moyen d'accroître la pression exercée sur les collectivités locales, tout en maintenant une position ferme :

"La préfecture se retourne vers nous pour nous demander des biscuits techniques et bien souvent on en a pas plus pour justifier un recours ; je vois ça sur un truc je sais plus ou, on a la conviction mais on a pas d'études, alors que le tribunal en demande... et le maire évidemment, il va pas en faire... Alors on nomme un expert... pour nous c'est pas très grave... on va perdre et puis c'est tout" (Agent DDE)

Un second type d'intervention vise plus spécifiquement à promouvoir le réalignement des communes sur la nouvelle position de l'État. Les relations d'interdépendance étroite entre les collectivités locales et l'État obèrent en effet les chances de toute politique unilatérale. Dans ce contexte, le pilotage de la mise en œuvre s'apparente moins à un commandement requérant l'obéissance des communes et des élus qu'à l'ouverture d'un espace de négociation autour d'une nouvelle contrainte. Les services de l'État ne recourent qu'exceptionnellement à l'imposition autoritaire et préfèrent systématiquement l'action incitative.

⁹⁸ La circulaire de 1994 rappelle l'existence de cette ressource juridique, qui existe depuis les années 60.

Si la publication de l'AZI qualifié de PIG constitue un acte de commandement, celui-ci est envisagé dès l'origine par les services comme un simple "coup" qui engage une série d'échanges, plutôt que la clôture de la décision. Il ne constitue en fait qu'une rupture volontairement marquée et fondatrice, dans un jeu d'interrelation. Celui-ci doit d'ailleurs se poursuivre au sein de nouveaux "rounds" d'échange⁹⁹.

"L'atlas ca a été une démarche très régaliennne (...) globalement ca a été très peu négocié, ca a été le coup de pavé. C'est à partir du moment où on a fait les études fines qu'on a remis la balle en jeu." (agent DDE)

Les actions des services de l'État sont alors autant d'efforts pour orienter ce jeu dans un sens conforme à l'axe politique fixé.

Un premier levier utilisé est le rappel des responsabilités des élus et des agents publics plus largement. L'une des conséquences de la publication de l'AZI a été en effet de mettre l'État en règle avec ses obligations - au moins provisoirement - et de placer les communes en situation de plus grande insécurité sur le plan juridique. Dès lors, évoquer la question de la responsabilité administrative et pénale et des élus, agit comme un rappel à l'ordre et un aiguillon tout à la fois.

En septembre 1993, le service juridique rédige une note, soulignant dans ce domaine les devoirs des autorités étatiques comme communales : connaissance de l'histoire d'un territoire, transmission de ce savoir, prise en compte de la connaissance, même incomplète, devoir d'information et le cas échéant de refus d'autorisation. Le texte attire l'attention sur les événements judiciaires récents ayant directement impliqué des agents publics (notamment ceux de Furiani et de Vaison), pour montrer les *"tendances actuelles des tribunaux administratifs et judiciaires dans l'appréciation des responsabilités"*. Il s'achève par une mise en garde: *"Ne pas informer, ne pas agir, ne pas remplir ses obligations, entraîne des conséquences importantes pour l'administration et les administrés"*.

L'incitation s'opère aussi par un travail de pédagogie auprès des élus, mené par les techniciens et les juristes de l'État qui sont fréquemment en contact avec les édiles. Les fonctionnaires chargés des travaux à la DDE *"s'occupent parfois de faire prendre conscience aux élus qu'il y a un problème"*, en délivrant ses prestations techniques ; les agents du bureau juridique diffusent le même message lors de leurs échanges avec les élus.

"On ne fait pas un travail de gendarme, en jugeant à la fin pour dire non. On dit 'Monsieur le maire si vous faites ça, on va bloquer.' Depuis une quinzaine d'années, ça se fait comme ça. Et souvent les communes téléphonent pour demander des précisions. On les aide tous le temps, tout le temps" (agent DDE)

Ce travail d'accompagnement peut être redoublé d'incitations positives, avec notamment la promesse d'une meilleure prise en charge des dégâts, si la commune applique une politique réglementaire conforme aux nouvelles exigences. *"Vis-à-vis des élus, quand on vend du PPR, on leur dit vous serez mieux indemnisés, on enveloppe"* (idem)

Enfin, ce travail de réorientation de la structure territoriale de mise en œuvre touche également les acteurs publics qui ne sont pas directement impliqués dans l'action réglementaire mais qui peuvent exercer des pressions en ce sens. Cela vaut en particulier pour les institutions détentrices de moyens financiers, qui peuvent conditionner leur

⁹⁹ On étudiera ceux-ci aux points 4 et 5.

octroi au respect de certaines règles : Agence régionale de l'Environnement PACA, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, et dans une moindre mesure, le Conseil général des Bouches-du-Rhône :

"C'est une équipe, on est complètement associé à la démarche, avec la DIREN, la DDE. La région est bien associée aussi, par l'ARPE [Agence régionale pour l'environnement] et l'Agence de l'Eau. On a des frémissements au Département" (agent de DDAF)

La coordination des actions avec ces institutions passe en particulier par des montages où la dimension réglementaire est incluse dans des programmes d'action plus large, visant le développement local. La cartographie du risque est ainsi intégrée aux opérations liées à la planification des actions sur les rivières (dont le réseau d'acteur a été décrit au point 2.2). Les syndicats intercommunaux formant le socle de ce réseau agissent alors comme des relais territoriaux de l'action étatique : leur démarche associe d'une part protection et aménagement des milieux aquatiques, souvent à des fins de développement des activités récréatives, et d'autre part, la définition et la gestion des zones inondables par la prise en charge financière et technique des cartes d'aléa. Cette articulation d'objectifs est effective dès avant 1993 dans un syndicat de rivière (Arc), et dans les années suivantes constitue un modèle pour d'autres territoires (Touloubre, Cadière) qui tentent de développer une politique dans ce sens

Le rôle de l'État dans la réorientation et l'extension des missions de ces structures est déterminant, comme il l'a été dans leur formation (voir point 3.1). Il se traduit par une action continue de *"diplomatie territoriale"*, sous l'égide des sous-préfets et des services extérieurs, qui tentent d'impulser et d'institutionnaliser des actions coordonnées entre communes sur ces thèmes¹⁰⁰.

Cette forme d'alliance se traduit par l'harmonisation et la mise en cohérence des messages qui convergent vers les communes. Les structures intercommunales financées par ce réseau relaient par exemple certains arguments de l'État affirmant la nécessité d'agir :

"On essaie de sensibiliser les maires là dessus : 'Votre responsabilité pénale est engagée du moment que vous connaissez le risque'. Et qu'en connaissance vous laissez construire. On utilise un dossier fait par l'union des maires sur ces questions" (technicien de syndicat intercommunal)

La mobilisation est d'autant plus facile à opérer qu'elle s'appuie sur un intérêt réciproque. Les institutions qui tentent de développer une politique de planification territoriale de l'eau et des rivières mettent à profit la problématique des risques pour promouvoir leurs idées auprès des communes et faire avancer leurs propres programmes d'intervention. Les deux objectifs sont convergents :

*"Les risques, c'est ce qui préoccupe, c'est la porte d'entrée pour susciter la création de syndicat intercommunal, et ensuite faire faire des études globales sur les rivières, pour que les syndicats intercommunaux élaborent le planning des actions réalisées à plus ou moins courte échéance (...)
) La Touloubre ça c'est bien passé de cette façon là, actuellement on a un schéma de gestion et d'aménagement sur la Touloubre. il y a eu la cartographie de l'Atlas des zones inondables, et*

¹⁰⁰ L'exemple du syndicat de la Touloubre est caractéristique de ce point de vue. Un investissement important des services de l'Etat comme de l'Agence de l'Eau permet après des années d'efforts et divers rebondissements, un rapprochement des élus et l'extension des missions du syndicat intercommunal en 1995.

maintenant on a une cartographie du risque avec une définition plus fine." (Agent de la DIREN)¹⁰¹

3.3.B. La mise en circulation de nouveaux intermédiaires

La réorganisation de la structure de mise en œuvre va de pair avec une redéfinition du sens de l'action publique. Elle est assurée par la mise en circulation de nouvelles représentations du danger et la diffusion de méthodologies qui encadrent leur emploi à des fins réglementaires.

Les services de l'État s'appuient sur la cartographie des zones inondables pour imposer la prise en compte des risques et lui donner un pivot stable. Ainsi l'outil cartographique est mobilisé à un double niveau.

■ La réorientation des pratiques de mise en œuvre est inséparable dans les Bouches-du-Rhône de la publicité faite autour de la nouvelle définition des zones inondables. L'administration ne se limite pas à la production d'une connaissance fondée sur de nouvelles méthodologies (3.2) ou à l'inflexion de sa propre action dans un sens plus réglementaire (3.1). Elle fonde aussi la légitimité du changement opéré par la diffusion de cette connaissance. De ce point de vue, la rupture avec la situation antérieure est nette.

La carte fait ici office d'outil de prise de conscience à la fois dans la population et parmi les élus. La technique graphique est mise au service de la décision politique et traduit les nouvelles valeurs et les nouvelles priorités étatiques. La carte agit ici comme un opérateur de mise en visibilité publique du problème :

"L'atlas qui a été lancé a un peu mis le feu aux poudres. parce que les maires on dit c'est pas possible, on nous bloque toute la commune" (ingénieur de bureau d'étude)

"Cette cartographie atlas des ZI, qui a été plaquée, imposée, a joué son rôle parce que les maires se sont réveillés un jour avec cette cartographie, c'est pas possible c'est vachement trop important. On s'est servi de ça, ça a été un électrochoc. On entre ensuite dans une logique de connaissance plus approfondie, qui permet de mieux apprécier les phénomènes" (agent de DIREN)

En amont, le choix même de la technique d'évaluation du risque donne une orientation "pessimiste" au travail de description, ce qui répond aussi à l'exigence de mobilisation des volontés :

"l'AZI c'est uniquement de la géomorphologie, par photo-interprétation, et c'est un peu pessimiste comme façon de voir (...) les maires appelaient ça la zone bleue, disant qu'on avait mis en bleu toutes les Bouches-du-Rhône (...) Donc ça alerté les maires, quand il y avait des demandes de permis de construire, c'est dans la zone bleue, il faut faire quelque chose" (ingénieur de bureau d'étude)

¹⁰¹ Ainsi le service en charge du risque à la DIREN ne joue pas un rôle central dans la conduite de ces politiques, pilotées par un agent chargé de la gestion intégrée de l'eau. Le bureau des risques majeurs - le "Mr risque" de la DIREN - mène une action relativement autonome et isolée - statistiques d'avancement des PPR - sans relation directe avec les services chargés de l'application. Un agent de la DDE note : "Le Ministère ne nous demande pas ce qui correspond à l'argent dépensé, ils font confiance (..) on a jamais eu un retour critique.. par rapport à la moyenne nationale, ou sur tel dossier pourquoi il est en rade.. peut être qu'il nous considère comme autonomes".

En aval, L'AZI comme document est mis en circulation de façon volontariste. Cette objectivation publique du phénomène inondant fixe son identité et le constitue comme problème, justiciable d'une mobilisation et d'une intervention durable.

Le préfet présente explicitement, dans sa lettre aux maires, l'AZI comme un *"document public accessible à tous, de façon à ce que tout citoyen des Bouches-du-Rhône puisse disposer d'une réelle information sur le risque inondation"*¹⁰².

Plus concrètement, les services font en sorte que l'information soit aisément consultable par la population.

"Si un particulier demande à voir l'atlas, on le diffuse pas, mais ils peuvent venir le consulter ici ou en subdivision... elles l'ont toutes et elles ont pour consigne de le laisser accessible. Tout le monde peut faire des copies en noir et blanc..." (Agent DDE)

Cette carte se présente par ailleurs sous une forme qui permet de "rendre présent" le risque d'inondation c'est-à-dire qui donne à voir à tous la gravité de la situation. Le tracé des zones inondables offre une représentation efficace du phénomène, dans la mesure où il se présente comme une description de la réalité mais en même temps, constitue une "image rhétorique" susceptible de "parler à l'œil".

Pour la plupart des lecteurs non-avertis ou non-spécialistes, le tracé sur la carte désigne simplement l'espace occupé par "l'inondation" - *"l'inondation passe juste là"*, dit-on en pointant le doigt sur la carte - même si le tracé de cette "zone inondable" ne correspond ni à la cartographie exacte d'une inondation passée, ni évidemment à celle d'une inondation à venir.

Cette illusion est renforcée par différentes techniques graphiques : juxtaposition des symboles graphiques des objets matériels (routes, montagnes rivières) et du zonage administratif (enveloppe de l'inondation) qui tend à naturaliser ce dernier et à effacer son caractère prospectif et hypothétique ; usage de deux teintes de bleu, foncé et clair, pour désigner les espaces soumis aux crues, qui évoquent de façon frappante les différentes hauteurs d'eau dans les agglomérations concernées ; superposition de ces tracés d'inondation et des limites d'agglomérations ou des habitations sous la forme de petits rectangles noirs, qui font immédiatement ressortir les lieux habités les plus menacés ; signes graphiques indiquant les morts et les dégâts matériels résultant des catastrophes antérieures dans la zone inondable [voir document page suivante]. La rhétorique graphique permet d'opérer visuellement le lien entre le phénomène et ses effets, tandis que la forme du "constat objectif" rend la gravité du problème incontestable..

Cette diffusion active introduit la carte et la représentation officielle du danger dans l'espace public. Par là, elle change aussi les rapports de force existants. La modification du contexte social et politique provoquée par l'AZI aide à débloquer la situation entre les communes récalcitrantes et l'État, mais en minimisant le risque que ce dernier soit placé en position d'accusé ou de responsable.

"C'est un peu dangereux toutefois de diffuser l'AZI parce que si les élus ne traduisent pas le document dans les délais impartis, l'État doit se substituer à eux... mais bon. On ne pourra

¹⁰² Lettre du 23 août 1996 accompagnant l'arrêté préfectoral portant qualification de l'atlas des zones inondables comme Projet d'Intérêt Général.

pas reprocher au préfet de pas prendre la place des maires s'ils le font pas, par contre on pourra lui reprocher de pas avoir fait ce qu'il fallait en connaissance de cause après la réalisation de l'AZI. Ensuite, si le maire n'a pas obtempéré dans les délais et que le préfet ne s'est pas substitué à lui pour des raisons de sous financement des études fines, ça ne devrait pas lui être reproché a priori, en disant que... à partir du moment où les gens sont dans le bleu zones à risques ils sont censés se méfier" (agent DDE)

■ Dans le même temps, l'instrument cartographique offre aussi le moyen d'agir sur le traitement du problème, son cadre et ses modalités. La carte apporte un appui pour assurer une mise en œuvre rigoureuse et conforme aux exigences de l'action réglementaire. Elle constitue une représentation stabilisée qui permet de qualifier de façon homogène les situations à traiter..

En premier lieu, l'outil cartographique est mobilisé pour qualifier les situations problématiques à l'intérieur des réseaux de mise en œuvre réglementaires. Les agents en charge du problème doivent suivre un "protocole" défini de façon interne à la DDE :

"La DDE a réagi très vite en disant aux subdivisions, il y a des zones à risques, on vous oblige à consulter le service de l'eau. On avait diffusé les premiers plans qu'on avait, le relevé des études, celle de 78, de crues antérieurs, relativement incomplet, puis peu à peu on a affiné les choses, et quand on a sorti l'Atlas, on leur a dit partout ou c'est bleu [zone inondable], dans les périmètres en noir [risque périurbain], vous nous consultez" (agent DDE)

En second lieu, la carte est employée comme base de décision pour l'ensemble du département, pour établir la constructibilité d'un terrain.

"On prend la carte de l'Atlas des zones inondables, on fait un agrandissement, on prend le plan de localisation fourni par la subdi, on regarde s'il y a des plans d'études disponibles, ou de topographie, pour interpréter la forme du relief, les thalwegs éventuels, plus ou moins prononcés, la circulation des eaux... [plaçant le doigt sur la carte à l'endroit supposé de l'habitation] Moi je suis là, est ce qu'il y a pas de cours d'eau, de bassin versant imperméabilisé (...) et on décide favorable, défavorable, ou favorable sous conditions " (instructeur ADS chargé des demandes en zone inondable dans le département)

Plus largement, le souci d'élargir la base de connaissance, de produire de nouvelles cartes (ou de les faire produire), est une préoccupation centrale des services. Au-delà de l'AZI, imparfait dans sa forme, l'objectif est de fonder toutes les décisions ultérieures en ADS sur le même type de connaissance objective, rigoureuse et commune à l'ensemble de l'administration.

"Ces cartes de l'AZI c'est pour que les subdi nous consultent en premier lieu, et pour que les maires fassent des études. C'est le pavé dans la mare, pour faire démarrer la manip, mais avec ça c'est évident qu'on peut pas donner un avis. Il faut une étude derrière (..) Par exemple sur Marignane, on refuse tous les permis dans le bleu (crue de 9/93) : dès qu'on refuse de partout, la commune fait une étude plus sérieuse." (DDE)¹⁰³

En définitive, l'objectif visé au travers de la production de cartes d'aléas est d'asseoir les décisions d'urbanisme sur une connaissance certifiée par l'État. L'intégration du

¹⁰³ Incitation relayée par les sociétés d'assurances et les bureaux d'études : "La Macif travaille avec des associations de sinistrés dans deux communes] ; ou bien ils ont des individus inondés, 2 -3 fois en 10 ans, ils estiment que la mairie doit faire quelque chose. Ils nous font faire des petites études, des débuts d'aménagement à proposer à la mairie., ça sert d'impulsion à d'autres études. On rencontre le maire, on lui propose ce qu'on pourrait faire. C'est un peu la Macif qui a poussé derrière..." (Agent de bureau d'étude)

risque dans les documents l'emporte sur les autres missions. Les procédures PPR elles-mêmes ne sont envisagées par les services extérieurs de l'État que comme des outils complémentaires, qui contribuent à la réalisation de cette mission essentielle.

" On peut considérer qu'à partir du moment où on a l'étude d'aléas c'est pris en compte d'une manière ou d'une autre (par l'ADS ou POS s'il est avancé). Pour les PPR, les mesures concrètes, préventives ne sont pas nécessaires. Une fois que le POS révisé l'essentiel est fait Dans quelques cas, le PPR est une façon de « passer par l'État », quand les communes n'arrivent pas à changer leur POS, qu'elles craignent la boîte de pandore de la révision, le PPR est plus limité (..) "(Agent de la DDE)

"Dés l'instant où ça rentre dans le POS, c'est notre but, clac clac [geste de boîte refermée]" (Agent de la DDE)

4 Effets de l'action étatique sur les politiques locales

À partir de 1996, la nouvelle doctrine réglementaire est établie officiellement en matière de prévention du risque dans les Bouches-du-Rhône. Elle exige une application rigoureuse de la cartographie du risque définie et entérinée par l'État. Les communes sont dès lors confrontées aux problèmes posés par la mise en œuvre de cette réforme, au travers de leurs politiques et de leurs actes d'urbanisme.

Pour comprendre la façon dont ce processus se déroule, il est important dans un premier temps, de revenir sur la variété des stratégies de protection contre les inondations et leur ancrage local. Dans la plupart des communes, l'alliance étroite avec les services de l'État a conduit à des programmes d'intervention routinisés - incluant des choix de non-intervention - et fondés sur une vision territorialisée du bien commun (4.1).

Les conséquences localisées de la réorganisation opérée par l'État constituent alors autant de problèmes de mise en œuvre pour les communes et ouvrent parfois des phases de conflits (4.2) La nature et le degré d'extension de ces controverses dépendent de l'ampleur des divergences sur le bien commun entre les deux partenaires obligés. (4.3).

À partir des données d'entretiens et d'archive, la présente analyse se fonde sur un nombre limité de situations territoriales (moins d'une dizaine) traitées comme des cas exemplaires. Pour chacune d'entre elle, on a procédé à une identification des principales formes de controverses portant sur la mise en œuvre de la cartographie réglementaire du risque.

4.1. Les stratégies territoriales d'intervention sur les inondations

Les options en matière de lutte contre les inondations varient nettement selon les collectivités concernées. Confrontées à des problèmes qui se posent en des termes différents selon les territoires, les communes recourent à des outils d'intervention articulés de façon spécifique (aménagement et travaux publics, réglementation de l'urbanisme, actions de maîtrise foncière, information et sensibilisation, auto-protection). On peut donner un rapide aperçu de ces stratégies de protection en regroupant autour de trois situations type.

Un premier ensemble recouvre la grande majorité des petites communes, plutôt rurales ou en voie d'urbanisation, qui fondent leur protection sur un recours quasi exclusif aux travaux publics, généralement ponctuels et réalisés à la suite des inondations. Les autres outils, notamment réglementaires ou par sensibilisation, ne sont utilisés que de façon formelle jusques au milieu des années 1990. Reflet fidèle des efforts des services de l'État pour maîtriser les rivières par la technique, ce soutien des communes aux politiques d'équipement va de pair avec un faible investissement dans la connaissance localisée du danger et dans l'action réglementaire.

C'est le cas pour la plupart des territoires du bassin versant de l'Arc et de celui de la Touloubre, hors agglomérations principales. Chaque commune se protège à la

hauteur de ses capacités financières, liées aux revenus fiscaux disponibles (nombre de résidents et d'entreprises sur la commune) et à sa politique budgétaire, elle-même dépendante des stratégies de développement poursuivies. Le tableau des actions menées et des niveaux de défense contre les crues est donc très disparate. À l'exception de quelques cas isolés, l'orientation vers d'autres solutions, réglementaires ou planifiées, ne se fait que très lentement et de façon partielle, par l'intégration de ces communes à des syndicats intercommunaux au début des années quatre-vingt-dix.

Un second groupe rassemble les agglomérations de taille plus importante, devant souvent gérer une forte croissance urbaine. Elles bénéficient de l'autonomie au plan technique ainsi que de la compétence en matière de délivrance des permis de construire. Ces communes disposent aussi par leur taille de ressources plus importantes et de la possibilité d'accéder plus directement à des financements départementaux ou nationaux, sans solliciter l'aide des services de l'État. La stature politique du maire, le cumul des mandats (départemental et/ou national), accroissent cette autonomie vis-à-vis de l'administration et de ses échelons locaux. Cette configuration permet de mettre en place des opérations d'envergure sur le territoire de la commune et débouchant en général sur des solutions infrastructurelle lourdes.

C'est le cas au début des années quatre-vingt de la ville de Berre-l'Etang, qui réalise, parmi d'autres travaux, un chenal de dérivation long de 700 mètres pour un budget de plusieurs millions de francs, devant protéger l'agglomération des crues de l'Arc¹⁰⁴. De même, à un autre niveau et dès la fin des années soixante-dix, la ville de Marseille développe plusieurs actions innovantes, fondées sur la gestion fine des circulations d'eaux pluviales et l'amélioration des technologies d'alerte, au prix d'investissements importants en équipement et en personnel¹⁰⁵. Dans ce dernier cas, le choix se fait au détriment des instruments de régulation juridique, la maîtrise supposée du danger grâce à la technologie incitant la ville à un "*relâchement sur les règlements d'urbanisme*" (agent de la DDE), lui permettant d'accroître ses zones constructibles. De façon identique, la ville de Berre défend résolument une option infrastructurelle. Des travaux d'ampleur sont ainsi réalisés durant les années quatre-vingt et 90 (recalibrages, digues, chenalisation la rivière au niveau de la crue centennale par exemple). La ville s'engage également dans une guerre larvée avec les services de l'État en prenant position contre tout élargissement de la zone inondable, notamment après la prescription d'un premier PER en 1985. La divergence de vue conduit à un enlisement de la procédure durant dix ans.

Il faut enfin distinguer un troisième groupe rassemblant les communes engagées dès le début des années quatre-vingt-dix dans un élargissement de leur palette d'interventions. A contrario des cas précédents, l'option réglementaire tend dans ces cas à occuper une place plus importante. Bien qu'aucun service municipal ne s'engage résolument dans la voie, coûteuse et risquée, d'une maîtrise rigoureuse de l'urbanisation en zone inondable, certains s'efforcent de diversifier l'action de prévention des risques en posant les bases d'une réforme dans ce domaine.

¹⁰⁴ L'efficacité de cet équipement sera cependant en deça des attentes, du fait de son envasement progressif et d'une circulations des eaux plus complexe que prévu.

¹⁰⁵ P.Vidal-Naquet, op.cit.

Le cas de la ville d'Aix-en-Provence est significatif de cette orientation puisqu'une réflexion est menée dès 1989 à l'AUPA (Agence d'urbanisme du pays d'Aix) en même temps que dans le cadre du syndicat de rivière de l'Arc, sur des formes nouvelles de luttes contre les crues (étude et connaissance, politique foncière, information et sensibilisation, action réglementaire)¹⁰⁶. Néanmoins ce renouvellement ne fait pas l'objet d'un arbitrage clair au sein de la majorité municipale. Les élus restent divisés sur la marche à suivre, certains relayant les demandes des riverains menacés, qui ne se satisfont pas de solutions sur le long terme, tandis que d'autres s'efforcent de défendre des solutions plus globales. Ces derniers développent donc leur réflexion parallèlement aux programmes d'action préexistants, plus qu'ils ne parviennent à les intégrer au sein d'un projet politique cohérent.

À l'intérieur de ces trois groupes de situations, la stratégie de développement de chaque commune joue un rôle déterminant sur la façon dont elle pense l'inondation. Les décisions en matière d'urbanisme et de développement local désignent d'abord les zones à protéger de façon préférentielle sur le territoire communal, et le degré de sécurité qui peut être raisonnablement garanti à ces espaces, en fonction de l'importance attribuée aux activités qui y prennent place (productives, commerciales, emplacement résidentiel, zones agricoles, etc.). Par ailleurs, la nature et la valeur de ces "enjeux" dépendent des objectifs définis par la commune au travers de sa politique d'urbanisme. Enfin, celle-ci dessine aussi le cadre financier qui s'impose à la décision publique, par les moyens supplémentaires que la commune peut espérer retirer d'un accroissement de l'activité économique et donc de ses revenus fiscaux. La capacité de financement constitue un des critères déterminant dans le choix d'un niveau d'équipement et donc de protection contre les inondations.

La décision d'investissement dans ce domaine comporte donc indissociablement une dimension politique et une dimension économique, qui s'articulent de façon complexe *in situ* :

"Les élus ont accepté l'idée de tout mettre en zone inondable, parce que le seul développement envisagé c'était de ce côté, donc des terrains qui sont à l'entreprise N., qu'ils vont vendre et dont la commune pourra se porter acquéreur. À ce moment-là, comme cela aura été verrouillé côté inondation [zone inconstructible], ce sera moins cher. Mais après, si l'on veut déverrouiller, il faut voir combien ça va coûter. Est-ce qu'on est capable d'équiper ces terrains, et de les revendre pour un prix acceptable sur le marché" (ingénieur de bureau d'étude public)

En outre, comme toute action située, ces stratégies ne découlent pas d'algorithmes de décision fixes mais jouent sur différents éléments contextuels et conjoncturels :

"Sur cette même affaire on a une très grosse opportunité, puisque la route départementale ici va être doublée, et qu'il faut mettre un ouvrage pour laisser passer la crue. Donc, le Conseil général va financer et par ricochet, l'ouvrage programmé, prévu pour 10 ans, pourra être réajusté par rapport à la nouvelle capacité centennale, sans trop de frais. Toutes ces zones inondables [les terrains de l'entreprise N] passent en non inondable. Et en plus on gagne des électeurs..." (idem)

¹⁰⁶ Agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA), Quelques réflexions sur le risque inondation, 1989.

Les éléments qui composent la stratégie de protection des communes sont également très articulés entre eux. D'une part, l'absence d'intervention forte sur le cours d'eau entraîne la valorisation d'autres solutions à la frontière du public, du communautaire et de l'individuel. Le discours des responsables publics tend à dédramatiser les situations d'inondation et à mettre l'accent sur le caractère inévitable de l'événement

"On peut pas faire grand-chose contre l'eau. Le feu on peut envoyer de l'eau, mais contre l'eau. Faut que ça passe" (Maire de commune rurale).

Ils légitiment également, souvent dans le même mouvement, les solutions adaptatives - l'homme doit accepter de se plier aux contraintes naturelles et l'auto-protection des populations, assortie d'une mobilisation collective :

"Après l'inondation, c'est un coup de balai, faut nettoyer.. au restaurant, ils ont pris leurs dispositions, des palettes à hauteur des portes, quand l'eau monte, ou des briques et du plâtre. Mais ça dure quoi, un couple d'heures (..) Au moment de l'inondation on met tout le monde sur le pont, y compris le Maire, y'a les bénévoles, les pompiers, on travaille avec la commune voisine." (Maire d'une petite commune)

D'autre part, le choix de favoriser le développement local pour des raisons propres à chaque territoire, peut conduire à des "prises de risques" marquées. Dans certains cas, cette orientation communale peut prendre la forme d'une politique systématique de construction sur des terrains connus de tous comme inondables, parfois au mépris des règles d'urbanisme élémentaire.

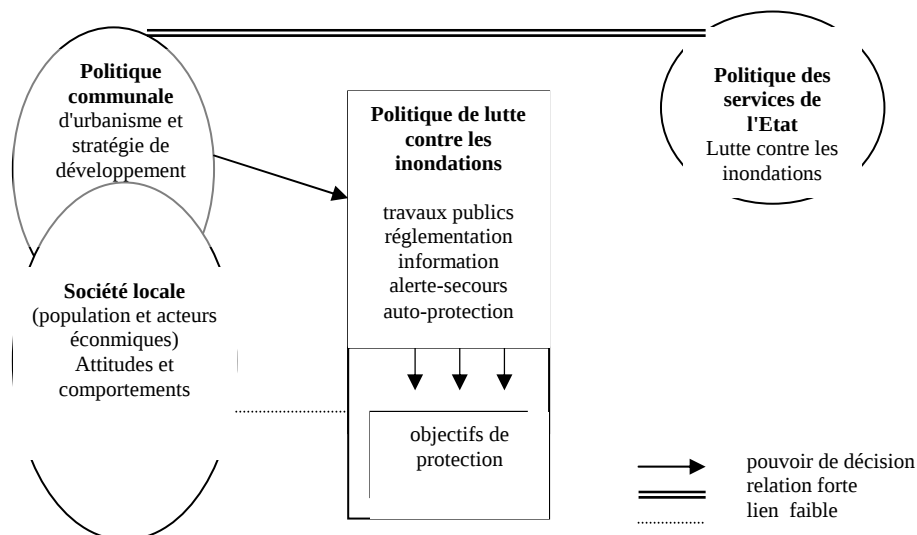
"Dans la commune de T. c'est de la folie. C'est plein comme un œuf.. ils faisaient 1200 habitants y'en a 9.000 aujourd'hui. Ils savent plus où construire. La situation à la base, c'est que le Maire est propriétaire foncier et avait commencé à vendre, et à laisser vendre aussi. Il était assez souple sur le lotissement, et les normes. Dans une logique d'attraction des lotisseurs, des promoteurs comme clients." (Maire de commune)

Ce choix de développement urbain à tous crins s'accompagne également d'une politique d'équipement destinée à protéger les zones ouvertes à la construction. Dans le cas étudié, plusieurs projets sont en cours durant les années quatre-vingt-dix, qui s'ajoutent aux nombreux endiguements et canalisations réalisés durant les décennies précédentes. En même temps, aucun acteur ne souhaite porter la responsabilité de cette situation, qui fait l'objet d'accusation croisée et de dénis réciproques :

"Les ruraux du coin ont tendance à dire, les gens inondés, ils sont arrivés dans le village, ils avaient qu'à faire gaffe, s'ils ont été assez bêtes pour acheter au bord de la rivière, c'est leur problème. Ce qu'ils oublient de dire c'est que ce sont eux qui ont vendu leur terrain et ils étaient assez contents de les vendre. (...) mais c'est vrai que le maire est le représentant des agriculteurs, lui même agriculteur, il connaît tous les agriculteurs de T."

Cet exemple, qui constitue un cas limite, montre néanmoins le fort ancrage des politiques territoriales du risque. Par leur liaison avec les politiques d'urbanisme, elles s'insèrent dans un réseau dense d'intérêts au niveau local, mais un ensemble de choix et d'attitudes des populations elles-mêmes, partie prenante de ce système de prise en charge du problème.

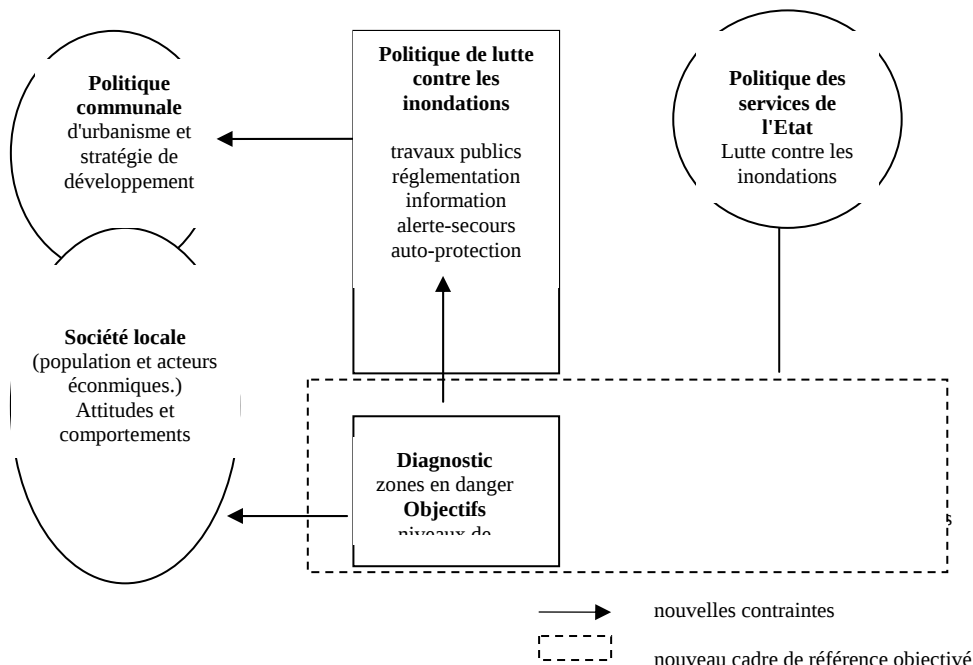
On peut représenter schématiquement l'ensemble des relations de la manière suivante (schéma n°1)



C'est dans ce contexte que se développe l'intervention volontariste de l'État en matière réglementaire, tout en s'efforçant de le modifier.

4.2 Les problèmes de la mise en œuvre territoriale de la cartographie réglementaire du risque

L'action de l'État modifie profondément la logique et les mécanismes de la décision par l'insertion dans le jeu local d'une nouvelle référence normative, à base objective. On peut résumer par le schéma suivant la transformation apportée par l'Atlas des zones inondables, appréhendée du point de vue communal.



Comprendre les controverses liées à la mise en œuvre suppose d'identifier d'abord les difficultés engendrées par l'instauration de ce socle objectif. Ce nouveau cadre de référence inscrit dans l'AZI exerce une série de contraintes (indiquées sur le schéma par les flèches noires) dont chacune est à l'origine de problèmes d'exécution : sur la société locale et ses intérêts, sur la politique d'inondation, et par ricochet sur l'ensemble des

politiques communales (A). En second lieu, la commune doit opérer une nouvelle traduction de la politique centrale à son échelon. L'opération nécessite une nouvelle organisation de la mise en œuvre dans chaque territoire en même temps qu'un réajustement fin des intérêts touchés (B)

4.2 A. Les conséquences territoriales de l'application de la cartographie réglementaire

Un des effets les plus notables de la cartographie réglementaire du risque produit est évidemment de remettre en question les droits acquis et d'imposer de nouvelles contraintes sur les comportements. Les riverains concernés - populations, acteurs privées ou publics¹⁰⁷ - doivent supporter les obligations liées à la zone inondable et au règlement qui s'y applique. La liberté de manœuvre dans la conduite de leur activité est automatiquement restreinte, ainsi que la jouissance du bien possédé : il est souvent impossible d'étendre les constructions existantes et *a fortiori* de bâtir du neuf ; des surcoûts importants sont entraînés par les prescriptions liées à l'inondation ; les précautions à prendre sont jugées inesthétiques ou simplement aberrantes par rapport à la faible fréquence des événements concernés (telle rampe d'accès de plusieurs mètres pour accéder à un garage surélevé ; la surélévation du plancher à 1 mètre, etc.). Ces conséquences engendrent des protestations multiples autour du thème du "*blocage total*" créé par le droit, créant une situation où "*on ne peut plus rien faire. on met la clé sous la porte et on s'en va*".

Un second effet direct de la réglementation, est la destruction de valeur qu'opère l'application du zonage, en donnant de façon officielle un caractère inondable à des terrains épargnés, soit qu'ils n'aient pas été touchés jusque-là par les événements les plus fréquents correspondants à l'ancienne norme de danger (la décennale), soit qu'ils n'aient pas fait l'objet d'un signalement dans le POS communal.

" On comprend les blocages, l'impact économique de documents de ce type C'est le foncier surtout, l'existant, ceux qui sont en train de vendre leurs maisons, ceux qui sont endettés, qui se sont saignés pour avoir leur terrain et leur maison. on leur met une dévalorisation du bien et selon la zone, s'il y a une catastrophe, un problème d'assurance. Ca peut être des situations humaines, on est vraiment dans un contexte humain, une approche humaine qui est importante" (Technicien de syndicat intercommunal, en charge de la production de carte d'aléas)

Cette question de la dépréciation de la valeur foncière ne se présente pas cependant de façon tranchée. Les avis des riverains divergent sur ce point, certains posant le chiffre de 30 à 40 % de perte sur les ventes réalisées, tandis que d'autres, situés sur des terrains proches, l'estiment moindre et soulignent que les propriétés continuent malgré tout à se vendre. Il semble en fait que l'affichage du caractère inondable provoque une baisse certaine de la valeur de la propriété en agissant comme un argument en faveur de l'acheteur. Cependant, en contrepartie, la proximité de la rivière et l'agrément qu'elle offre sont aussi des éléments importants d'appréciation de la valeur du bien.

En second lieu, la stabilisation des zones de danger dans l'Atlas a aussi pour effet de limiter la liste des options ouverte aux communes en matière de lutte contre les inondations. La carte fixe tout d'abord au plan technique et juridique un "*état du monde*"

¹⁰⁷ Il n'y a pas de différence fondamentale, de ce point de vue, entre un riverain propriétaire privé, une entreprise, une commune ou un établissement public, leurs intérêts patrimoniaux étant similaires.

qui naturalise la situation observée. L'argument est souvent avancé par les communes situées à l'aval des cours d'eau, ou recevant les eaux pluviales d'un grand équipement (autoroutes, routes, voie TGV, zone commerciale) : la cartographie réglementaire du risque entérine la situation socio-naturelle existante et les inégalités hydrologiques qui y sont inscrites. L'enregistrement réglementaire tend à masquer les interdépendances hydrauliques et l'articulation entre causalités humaines et naturelles qui les fondent dans la plupart des cas. Ce faisant, il rend plus difficile le retour sur cet état de fait et empêche la recherche des "*responsabilités réelles*" dans l'inondation. La difficulté vient aussi de ce que la reconnaissance juridique de l'inondation vaut comme un message politique adressé aux administrés, qui semble les abandonner à leur sort :

"C'est toujours pareil c'est les élus et leurs ambiguïtés ... on met le doigt sur, pas beaucoup, une dizaine de fermes, mais on dit officiellement on vous êtes dans un sale pétrin, et les élus ça leur plaît pas ce genre de chose" (agent DDAF)..

Au-delà, certaines critiques reprochent aussi à cette prépondérance accordée à l'outil réglementaire de condamner les politiques menées à l'échelle du bassin versant et une régulation à la source des masses d'eau mises en circulation. De même, l'officialisation d'une situation hydrologique de référence amoindrit de beaucoup l'intérêt des solutions structurelles, privilégiées jusque-là par les communes. Puisque les travaux programmés ne sont pas pris en compte dans le calcul du risque, la justification immédiate de l'investissement disparaît.

En dernier lieu, le zonage et les contraintes associées produisent des interférences problématiques avec les politiques communales, à partir du moment où celles-ci ont une base territoriale. Le nouveau tracé des zones de danger gèle de fait une portion plus ou moins importante des terrains disponibles et interdit un large ensemble d'usages privés ou collectifs. L'espace occupé par la crue exceptionnelle devient ainsi une enclave régie par des règles spécifiques fixées par l'État.

Plusieurs politiques communales sont ainsi directement bloquées dans les cas observés : le développement urbain nécessaire à la "*survie de la commune*", par l'attraction de nouveaux résidents notamment, l'implantation de logements sociaux, l'installation d'activités productives génératrices d'emploi.

La principale difficulté ici réside dans le fait que ces décisions résultent en règle générale d'un arbitrage communal opéré entre la priorité locale (emploi, développement, etc.) et le risque pris - même si ce choix est rarement fait en complète connaissance de cause et si tous les coûts de cette prise de risque ne sont pas assumés localement. La remise en cause de ce choix est cependant perçue comme une reprise illégitime des prérogatives communales par le pouvoir central. Il s'agit moins de contester la prise en compte du risque que la hiérarchisation intangible entre objectifs publics, qui donne à la sécurité une prépondérance absolue sur tous les autres buts, y compris ceux vécus comme impératifs au plan local. La base de la contestation est donc politique dans son essence, critiquant à la fois le "*sécuritarisme*" de l'arbitrage réalisé en 1994, et la recentralisation des politiques d'urbanisme qu'elle implique.

4.2.B. *La mise en œuvre du changement et la gestion des controverses publiques*

Pour autant qu'elle ne s'y oppose pas de façon radicale, les communes doivent aussi traiter la nouvelle action réglementaire comme un nouveau projet public, parmi les nombreux autres dossiers dont elles ont la charge. La mise en œuvre de cette action et le

processus de définition du bien collectif qui doit l'accompagner, sont à l'origine d'une série de difficultés à résoudre pour elles.

Pour comprendre la nature de ce processus, il faut d'abord souligner que la modification de la norme de danger agit plus souvent sur *l'économie* des différentes activités concernées qu'elle ne les condamne purement et simplement, comme le veut l'argumentaire généralement avancé. En créant un nouveau type de contrainte pesant sur l'usage des sols, l'action réglementaire induit une série de coûts supplémentaires à supporter par les activités prenant place dans la zone inondable - ou que la commune souhaite attirer, pour autant que la zone ne soit pas entièrement inconstructible. Cette modification du contexte réglementaire pose alors la question de la répartition exacte de ces coûts entre les acteurs concernés, de la viabilité de chacune des activités et de la faisabilité de l'opération d'ensemble - s'il s'agit par exemple d'une zone artisanale ou industrielle en projet.

L'exemple d'une zone d'urbanisation dans la ville de Berre soumise à la réglementation illustre bien la difficulté de ce processus. La délimitation de la zone inondable entraîne mécaniquement la réduction de la valeur des terrains et un accroissement du coût de la viabilisation des lots (construction sur vide sanitaire, réseau d'assainissement adapté, etc.). La faisabilité politique et économique du projet dépend alors de la capacité de la commune à garantir un bénéfice aux promoteurs, qu'ils doivent estimer suffisant (leur projet de lotissement doit être économiquement rentable, en incluant les nouvelles contraintes à la construction), et de veiller en même temps aux intérêts des propriétaires (qui ne vendront pas leur terrain sans réaliser une plus-value, malgré la dépréciation). Enfin le coût total de l'opération ne doit pas peser de façon excessive sur le contribuable communal, selon les critères politiques appliqués par la mairie. Le problème posé par le zonage est donc celui d'un ajustement acceptable entre les intérêts des propriétaires, des contribuables-électeurs, et des acteurs de la vie économique locale, dans un cadre juridico-technique et politique donné.

La complexité de ces calculs - ici très simplifiés - est un point commun de la plupart des dossiers problématiques observés¹⁰⁸. Chaque territoire est confronté à ses propres cas difficiles, ses situations épineuses provoquées par l'application de la réglementation et pour lesquelles il faut trouver des voies de résolution. Par leurs intervenants, leurs tenants et leurs aboutissants, ces affaires sont inscrites dans un tissu local dense d'intérêts et d'activités, avec lequel les communes, comme leurs élus, doivent composer, au cas par cas. Plus précisément il s'agit pour eux de trouver des formes acceptables de compromis dans la mesure où l'imposition autoritaire relève de l'exception. La proximité de l'administré et de l'élus permet en effet l'expression directe des mécontentements - souvent dans une relation de face à face - et la possibilité d'une sanction électorale.

De façon plus générale, les responsables publics locaux doivent aussi gérer le processus politique dans lequel prennent place ces séries de réajustements ponctuels. Les communes situées en "bout de chaîne" de l'action publique se trouvent confrontées

¹⁰⁸ Les projets de lotissements en cours de réalisation constituent la majeure partie des dossiers problématiques dans les Bouches-du-Rhône. Suivent les cas d'entreprises, d'établissement publics riverains ou de communes refusant de se voir appliquer la réglementation sans aménagements.

à la nécessité de faire accepter les arbitrages que porte la cartographie réglementaire du risque.

Dans ce système de mise en œuvre en cascade, les instances territoriales reçoivent la charge de donner un sens concret à la cartographie réglementaire du risque, sans provoquer une "levée de bouclier" dans la population concernée. Mener à bien l'entreprise, sans la voir annuler ou vider de son contenu, suppose la mise en place de pratiques spécifiques. Une illustration est fournie ici par les efforts d'un syndicat intercommunal pour faire accepter la cartographie réglementaire qu'il est en train de réaliser. Il est à noter que dans ce cas précis, le syndicat a également la charge de mener une politique de la rivière (aménagement et gestion) qui s'articule étroitement avec l'action de fixation du risque et plus largement les politiques de ses communes membres. Cela suppose une répartition fine des missions et des compétences :

"Le projet du syndicat intercommunal, c'est la répartition des pouvoirs, des compétences, des échanges : risque et nature d'un côté, urbanisme et économie de l'autre. Nous, on dit le risque. Puis on s'entend sur un contrat, on établit les échanges avec la rivière : tant de m³ au temps t, et ça ne bouge plus. [s'adressant à un maire fictif] « Si tu mets des zones constructibles et que ça rajoute 30 m³, tu les gères ». (Président de syndicat intercommunal)

Le syndicat réalise l'étude, établit la référence mais ne rentre pas dans le détail des affaires et des arrangements communaux :

"Je respecte leurs relations avec leurs administrés. Le « fils ou le neveu du maire » ses terrains, etc. ça c'est le problème du maire. Moi je m'occupe du syndicat intercommunal. Je vais toujours voir mes collègues pour les consulter ou les avertir d'un projet. Mais il n'y a pas de problème de politique là-dedans, tous les élus sont d'accord" (id.)

Il reste que le problème de l'imposition du règlement est politiquement très sensible, en particulier lorsqu'il s'agit d'afficher les conséquences individuelles de la décision publique. La pression électorale joue de façon nette, et se trouve à l'origine de dissensions à l'intérieur du groupe des responsables publics sur la conduite à tenir :

"Parmi les élus municipaux il y en a qui ont peur, qui veulent reporter... Politiquement ils risquent d'être un peu déstabilisés par rapport à ça, donc ils voudraient que ce soit le syndicat qui prenne sur lui. "c'est pas la commune, c'est le syndicat qui nous l'impose" (...) : les communes souhaiteraient qu'on présente les cartes, nous syndicat. Avec des réunions publiques. Mais mon président du syndicat intercommunal ne souhaite pas trop rentrer là-dedans" (Technicien de syndicat intercommunal en charge de la réalisation des cartes d'aléas)

Par ailleurs, quelle que soit l'autorité qui prend en charge la responsabilité d'afficher le danger officiel, l'organisation du débat local sur le risque requiert aussi un apprentissage concret du modus operandi de cette transition et une réflexion sur la relation particulière aux administrés qu'elle impose :

"Le problème, c'est la présentation de la cartographie des zones inondables et la démarche. Un, si on veut être scientifique, on va essayer de vulgariser, mais on peut pas tout vulgariser. le public va être un peu paumé. Deux, on va regrouper tous les mécontents au même endroit, donc un risque de cohésion et de réaction beaucoup plus vive (...) Est-ce qu'on se risque à ça, en disant, c'est bien que ça sorte une bonne fois pour toutes, que ce soit évacué ; ou, la seconde solution, c'est de passer en force : on fait l'étude, on la met au POS et on la passe en enquête publique et on voit ce que ça donne" (idem).

L'importance des conflits, anticipés avant même qu'ils ne surviennent, montre que, pour ceux qui la pratiquent, cette gestion du processus de décision et d'application ne va pas de soi. Les situations de réajustement d'intérêts et les coûts politiques qu'elle entraîne créent autant d'obstacles, dont il faut à présent tenter d'identifier la nature et l'extension.

4.3. La nature des oppositions : lieux de conflictualité et intensité des controverses.

Du point de vue des metteurs en œuvre les difficultés que connaît la politique de prévention des inondations prennent la forme d'un certain nombre de "*dossiers*" problématiques, c'est-à-dire à l'origine de retards, voire de mise en suspens de l'action publique engagée. Ces situations ne sont donc pas seulement caractérisées par une opposition à la politique menée¹⁰⁹, mais surtout par le risque d'une rupture plus profonde, touchant au traitement des divergences qui ne manquent pas de survenir au cours de la mise en œuvre.

À partir des cas observés, deux critères principaux apparaissent déterminants dans l'apparition et l'extension de ces controverses sur la légitimité de l'action publique : d'une part, l'ampleur du clivage entre les politiques poursuivies localement et celle défendue par les services de l'État en matière de risque ; d'autre part, la capacité des pouvoirs territoriaux à concurrencer efficacement la définition étatique de l'intérêt général. En explorant ces deux dimensions on pourra offrir un premier aperçu des types de problèmes localisés qu'engendre l'instauration d'une cartographie réglementaire.

4.3.A. Des lieux de confrontation entre politique divergentes

En premier lieu, l'importance des controverses et leur intensité apparaît liée à l'ampleur de la divergence entre les politiques menées territorialement et les exigences de la politique nationale relayée au niveau départemental. Dans la quasi-totalité des cas documentés, les situations problématiques émergent lorsque les communes sont déjà fortement engagées dans des politiques de développement et disposent de marges de manœuvre réduites du fait d'investissements antérieurs. La politique locale, axée sur l'urbanisation, a été nettement affirmée et affichée de façon explicite. Elle a intéressé à son exécution des groupes de population et commencé à articuler des intérêts économiques et sociaux plus ou moins importants. Les pouvoirs territoriaux sont alors liés, au sens concret du terme, à ces orientations par des "*engagements*" qui prennent des formes plurielles.

Ceux-ci sont le plus souvent financiers et juridiques, comme dans les "*coups partis*", dont les projets de lotissement offrent l'exemple le plus courant dans les Bouches-du-Rhône.

En règle générale, le propriétaire ou le promoteur, disposant d'un certificat d'urbanisme délivré sur la base du zonage antérieur, a déjà procédé à des investissements, parfois avec l'aide de la commune (viabilisation du terrain). Certains des lots sont déjà vendus au moment où leur statut réglementaire évolue : ils deviennent alors inconstructibles, ou supportent des surcoûts ou des

¹⁰⁹ Les agents de l'Etat savent pouvoir "*aplanir*" nombre de ces protestations mineures, relatives à l'application du règlement, en jouant notamment de la pression et de l'arrangement.

contraintes d'usage importants par l'imposition de prescriptions relatives à la construction (surélévation des planchers, interdiction de murs d'enceinte, etc.).

Ces engagements peuvent prendre une forme quasi-contractuelle, dans le cas des petites communes. Les maires sont alors liés par les promesses faites, souvent directement et personnellement, à leurs administrés, concernant la possibilité d'urbanisation de certaines zones. Leur situation est d'autant plus délicate que les assurances données ont débouché sur des engagements de frais ou de pré-investissement des personnes, ce qui rend encore plus difficile tout retour en arrière. La faiblesse numérique de ces dossiers (quelques parcelles, une dizaine de lots concernés par bassin versant), dans l'ensemble du territoire couvert n'en fait pas un phénomène généralisé dans la zone étudiée ; toutefois ils constituent un sujet de préoccupation aigu pour les édiles, du fait de la sensibilité des questions touchées (atteinte au droit de propriété, situation critique des personnes ayant investi une grande partie de leurs ressources dans leur logement, et disposant parfois de revenus très modestes).

Enfin, de façon plus générale, les élus se sont parfois publiquement engagés dans la promotion du développement de leur commune. Ils accompagnent d'ailleurs plus qu'ils n'orientent ce processus lié à la forte croissance socio-démographique et au développement économique de la région (zone Aix-Marseille ou ouest du département : cas des communes de Venelles, Puyricard, Salon, St-Cannat, Lançon). Leurs marges de manœuvre sont donc très réduites du fait de ces contraintes géographiques et urbaines, et de leur incapacité ou, selon les points de vue, de leur faible volonté d'atténuer ce type de pression.

L'attachement à une orientation de développement ou simplement de préservation des activités en place reste le facteur le plus déterminant, davantage que l'opposition entre pouvoir étatique et local. Il est ainsi intéressant de noter que l'un des dossiers problématique sur le bassin versant de la Touloubre est celui d'une base aérienne (Salon de Provence), dont l'infrastructure est gérée par un service rattaché au Ministère de l'Équipement. Le nouveau régime réglementaire, imposé par une révision de POS suite à une carte d'aléas est fortement contesté, sur la base des exigences liées à l'activité de l'établissement (pour l'essentiel la formation des pilotes).

A contrario, la nouvelle réglementation peut être appliquée sans difficulté dans certaines communes, sans politique affirmée en matière d'urbanisme, ou dont les choix dans ce domaine se conforment à ceux de l'État. C'est le cas de maires "*prudents*", soucieux de ne pas se mettre en situation de responsabilité, notamment dans des communes où le danger est plus nettement avéré (communes de Plan-de-Cuques et d'Auriol)¹¹⁰.

4.3.B. *L'extension des controverses et les ressources mobilisées*

Un second élément permet de différencier les configurations ouvrant sur une contestation de la politique réglementaire. Celles-ci s'ordonnent en effet selon l'aptitude des pouvoirs territoriaux à remettre en cause la définition étatique de l'action contre les

¹¹⁰ Ces deux communes font d'ailleurs partie des premiers PPR élaborés (avec les PSS), soutenus par la demande de mairies qui recherchent l'aide de l'Etat pour faire accepter ces décisions difficiles à prendre localement

inondations. Cette capacité est liée à la possession de deux types principaux de ressources.

■ Le facteur le plus déterminant est le degré d'intégration et de structuration des réseaux locaux qui s'opposent au changement réglementaire. L'ensemble des cas conflictuels se caractérise en effet par un attelage durable entre intérêts sociaux et économiques locaux et représentants politiques officiels (maires, conseils généraux en particulier). L'opposition est efficace dans la mesure où elle peut proposer une définition crédible du bien commun local, fondée sur une coalition d'intérêts reconnus et susceptible de mobiliser des soutiens plus large dans le public.

La situation de la ville de Berre correspond à cette configuration. La population mobilisée est constituée de ruraux "*nés au bord de la rivière*", liés à l'équipe dirigeante par des relations de sociabilité locale et, plus formellement par une participation au conseil municipal. La commune, qui cherche à se développer, fait bloc avec ce groupe organisé en syndicat de riverains autour de la promotion de solutions alternatives au "*tout-réglementaire*".

Une situation identique se retrouve dans le cas d'autres communes, où s'opère une alliance similaire entre les opposants aux projets et les édiles. Les liens assurant la cohésion de ces regroupements prennent des formes variées, depuis les coalitions d'intérêts convergents, jusqu'à des liens plus étroits (le maire de la commune est trésorier de l'association des riverains sinistrés ; un autre a son frère président d'une association de propriétaires riverains, etc.). Ces cas constituent les dossiers les plus épineux pour les agents des services de l'État, qui les rangent généralement sous l'étiquette de "*communes à problèmes*".

Dans le cas de la base aérienne de Salon, des effets identiques sont produits par une coalition d'ampleur plus large qui accroît d'autant la force des argumentaires développés. Ses responsables peuvent défendre avec succès une forme d'intérêt général qui vient concurrencer celle que portent le règlement et son interprétation officielle. Le point de vue avancé localement est en effet étayé par le soutien qu'il peut obtenir auprès des pouvoirs locaux, mais aussi d'autres représentant politiques de niveau régional.

"Nous par rapport à Salon, on est pas une entreprise, parce qu'on ne paye pas de taxe, mais on emploie des gens, il y a 2500 personnes qui travaillent sur la base, donc des foyers, des enfants à l'école, des impôts locaux, de la consommation. Ici c'est un général qui commande l'école et la base, les relations sont tout à fait privilégiées avec les élus d'ici ou de Marseille " (agent du service technique de la Base aérienne)

À l'inverse certaines associations de riverains sinistrés parviennent difficilement à faire entendre leur voix, du fait de leur isolement par rapport aux représentants politiques traditionnels. Dans le cas des associations des riverains, cet écart se signale dans la distance existante entre l'association et les maires des communes principalement concernées, ainsi que dans les relations très formelles avec les instances intercommunales en charge de la réalisation de la cartographie des aléas réglementaire.

■ Un second facteur lié à la compétence technique joue également un rôle important. De ce point de vue, on peut figurer cursivement l'ensemble des situations existantes en les rangeant entre deux pôles. La position la plus favorable est occupée par les services de la base aérienne, dont le statut s'approche de celui d'une DDE, et qui disposent de moyens et d'une autorité technique incontestable ; à l'opposé, les associations de

riverains occupent souvent la position la plus précaire, étant dotés de faibles compétences et démunis en matière ressources d'expertise légitimes.

Dans le premier cas, la possession de ces ressources accroît la crédibilité du point de vue défendu par le service de la base aérienne. L'appartenance à un corps d'ingénieur d'État offre à son responsable la possibilité d'un débat de pair à pair, entre techniciens. Dans le second cas, l'accès à la sphère du débat technique est bloqué, soit que les riverains ne s'estiment pas compétents pour entrer dans le détail des dossiers, soit qu'ils soient considérés comme tels par les acteurs publics, et se trouvent cantonnés au rôle de porte-parole d'intérêt particuliers. Ainsi, le président de l'association, formé à l'hydrologie, défend des positions techniquement argumentées, mais se trouve tenu à l'écart des débats.

■ Enfin, il faut noter le caractère évolutif de ces facteurs, l'obtention de soutiens supplémentaires, l'extension des alliances existantes. ou l'accroissement des ressources mobilisées pouvant modifier le jeu local.

Ainsi, les représentants de la base aérienne s'efforcent de favoriser la création d'un syndicat de riverains qui leur permettrait d'accroître la légitimité des solutions proposées par les propriétaires de terrains soumis à la réglementation. Plus généralement, cette alliance devrait permettre d'intervenir plus activement, et donc de contrebalancer le pouvoir des élus, dans la structure intercommunale qui prend en charge les questions liées à la rivière.

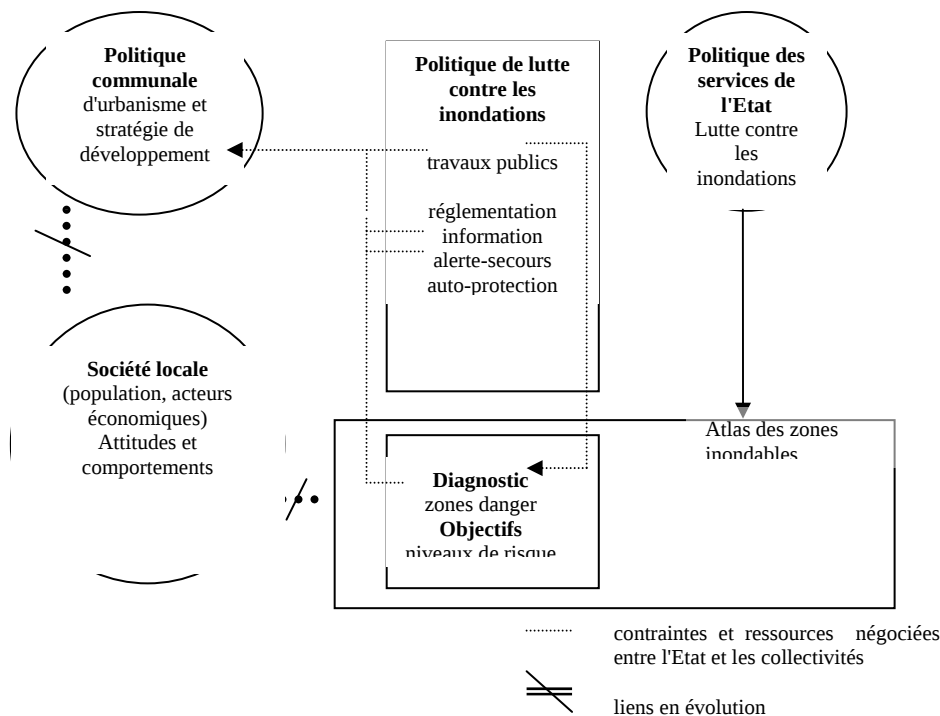
À l'inverse, les élus du syndicat intercommunal tendent à minorer le poids des associations de riverains en cherchant à conserver le quasi-monopole de la conduite de l'action publique sur la rivière, dans un domaine où les responsabilités restent encore juridiquement brouillées.

Dans le domaine technique, les pouvoirs territoriaux peuvent aussi investir des sommes conséquentes afin d'accroître leurs ressources d'expertise. L'acquisition d'un savoir légitime sur le risque peut en effet s'opérer par l'achat de prestations à des bureaux d'études spécialisés. Cette possibilité conduit alors à la réalisation d'études "*concurrentes*" à celles produites par les autorités, qui ont pour conséquence de déplacer sur le terrain du savoir le conflit ouvert sur la politique. C'est le en particulier de deux communes, dont les cartes de risque, réalisées par des experts privés, sont mobilisées pour contredire le document officiel.

Cet aspect dynamique des alliances et des ressources mobilisées révèle un certain parallélisme avec la démarche engagée par l'État au niveau départemental (cf. point 3.3). Les évolutions de l'action publique concrète peuvent s'expliquer en grande partie par cette tension continue entre différents groupes mobilisés à l'intérieur des réseaux assurant l'exécution des politiques. La concurrence entre conceptions divergentes de ces politiques définit alors ce qui est considéré comme le bien commun en matière de prévention des inondations dans chaque territoire.

Les conflits engendrés par la mise en œuvre de la cartographie réglementaire du risque ne peuvent donc s'assimiler à des "résistances" à l'action publique étatique - dues à des intérêts locaux ou particuliers, ou à l'incompréhension, voire au refus psychologique du danger. Il s'agit au contraire de choix collectifs, qui agrègent des préférences et des intérêts spécifiques autour d'une vision alternative du bien commun.

À partir de cette grille d'analyse, on peut schématiser de la façon suivante les interactions entre acteurs des politiques territorialisées :



Les observations montrent une répartition autour de trois pôles des points de conflits, qui sont aussi des zones d'articulation entre les deux visions en concurrence..

- En premier lieu, les co-producteurs de la politique de prévention des inondations que sont l'État et les collectivités locales doivent articuler les différents outils d'action publique qui constituent ce programme d'action. Il s'agit tout particulièrement de s'entendre sur la hiérarchisation entre l'action par intervention directe sur le milieu, d'un côté, et protection ou mise à distance des populations, par l'interdiction et le gel des zones urbanisables, d'un autre côté. Les débats concernent donc essentiellement les modalités ouvertes aux communes pour "*desserrer*" la pression naturelle et légale imposée par l'État, notamment par des investissements et des équipements modifiant le danger.

- En second lieu, les débats engagés visent aussi à établir les conséquences précises de l'action réglementaire sur la politique de développement et d'urbanisme des communes, tout en prenant en compte les politiques de protection menées par celles-ci et la situation propre de chacune d'entre elles. On retrouve ici les pratiques traditionnelles de négociations entre les services de l'État et les acteurs locaux, au sein desquelles se discutent les conditions d'application du règlement. Ceci conduit à la production de référents décisionnels spécifiques qui permettent l'exécution au cas par cas de la norme établie.

- Enfin, un enjeu important de l'échange est le cadre dans lequel vont être traités ces points controversés. Selon les cas, les situations de règlement des divergences ne sont pas les mêmes, en partie en fonction des rapports de forces entre parties en présence. Le cadre de traitement peut prendre de nombreuses formes, qui se répartissent entre deux extrêmes. Dans les situations les moins conflictuelles, le règlement des différents peut s'opérer par une enquête publique, celle-ci venant imposer une résolution des oppositions selon des formes réglées (cas d'Aix-en-Provence ou des communes à PPR

"*faciles*") ; à l'opposé, lorsque l'antagonisme est plus profond, l'ajustement passe par une négociation informelle entre autorités, qui s'entendent alors sur les modalités de l'interprétation officielle et de l'application du règlement, quant à la fixation du tracé ou des prescriptions liées (cas de Berre, de la base aérienne ou des communes opposées)

Ces différentes situations seront étudiées plus en détail dans le dernier point de la monographie, qui vise à décrire l'état des accords et des désaccords sur cet ensemble de questions, à un moment donné de l'évolution des échanges locaux. Avant cela, il faut étendre l'étude de ces dissensions et de ces ajustements au domaine technico-scientifique.

5 La construction controversée de l'objectivité de la norme

Le changement de politique conduit par l'État doit être également traduit dans l'ordre technique. On s'intéressera ici aux différentes dimensions de cette transformation : quelles sont ses effets sur la représentation des phénomènes d'inondation et ses modalités ; quels sont les conflits qui émergent dans ce domaine des techniques, face à au changement des pratiques officielles de description du danger ?

L'enjeu principal est ici de construire l'objectivité de la norme, par un débat technique sur les savoirs faire et les usages en la matière, en vue d'homogénéiser les conventions, les méthodes et les pratiques liées à la description des phénomènes. Il s'agit donc de mieux contrôler l'usage des marges d'incertitudes inhérentes aux calculs (voir l'introduction et le tableau en annexe sur ce point). La mise en place d'un instrument de visualisation du danger plus cohérent à l'échelon administratif pertinent (le département) doit ainsi permettre de passer d'une objectivité à base locale (fondée sur l'accord entre experts et élus) à une objectivité plus générale, adaptée aux exigences de l'application d'une réglementation nationale.

Les éléments de la monographie permettront d'explorer quelques opérations liées à cette transformation : après avoir présenté l'organisation des activités de description du danger dans les Bouches-du-Rhône (5.1), on montrera comment sont réduites les divergences d'interprétation concernant le traitement des marges d'incertitudes, les conventions de mesure et de calcul, et l'appréciation in situ des problèmes hydrauliques.(5.2). Ce processus de consolidation de la représentation objective de l'inondation fait cependant l'objet de contestations, dont on analysera la teneur (5.3) ainsi que les modes de traitements envisagés pour y répondre (5.4).

5.1 Instrument de visualisation et représentation floue du danger

Contrairement à la représentation d'un "*danger objectif*", s'imposant à tous comme une évidence et que le travail technico-scientifique ne fait que découvrir et expliciter, la description des phénomènes d'inondation apparaît comme le résultat d'un enchaînement d'activités composites. Les techniciens recourent à des outils standardisés pour mesurer, calculer et modéliser les événements, mais font aussi appel à leurs propres savoirs et savoir-faire pratiques, qui incluent une appréciation subjective des situations. Confrontés à la complexité de phénomènes irréductiblement singuliers et toujours localisés, ils doivent juger et trancher entre des hypothèses et des scénarios équiprobables, territoire par territoire. Ils doivent aussi, avec les responsables publics, décider des valeurs exactes à donner aux résultats des calculs incluant des fourchettes d'incertitude.

Avant de se concentrer sur l'action de réforme technique menée par les services de l'État, il est utile au préalable décrire ce processus, tel qu'il se développe avant cette intervention. On le fera de façon cursive en identifiant les principaux opérateurs intervenant dans la description du danger d'inondation (5.1.A) puis en interrogeant leurs

pratiques, notamment sous l'angle des outils, méthodologies et catégories communément employées (5.1.B)

5.1.A. Les acteurs de la représentation du danger

L'instrument de visualisation du danger grâce auquel le tracé de la zone inondable est dessiné inclut un nombre important d'agents, relevant eux-mêmes d'organismes multiples. Ils contribuent dans leur ensemble, quoique séparément, à la production d'une description objective du danger d'inondation.

Plus concrètement, deux types d'activités doivent être distinguées dans la production et la synthèse des connaissances relatives aux inondations : la collecte des informations brutes sur les événements et leur traitement, d'un côté ; l'interprétation de ces données agrégées et leur application au cas par cas sur le territoire, d'un autre côté.

■ Le principal intervenant concernant la collecte des données est la DIREN de la Région PACA qui dispose d'un réseau de mesure des débits en rivière, à partir d'un ensemble de stations d'enregistrement des hauteurs d'eau. Pour chaque station, la mesure en continu des niveaux est couplée à des mesures occasionnelles des vitesses, pour donner, une estimation des débits attendus et de leur variation. Des limnimètres renseignent sur le niveau atteint par le cours d'eau en un lieu donné, tandis que le volume d'eau est mesuré par diverses techniques d'évaluation de la vitesse (plus rarement par dilution). Ces chiffres alimentent une banque de données nationale ("HYDRO"), qui offre à ses utilisateurs différents types indicateurs des volumes d'eau, calculés statistiquement, à partir de cette base. Ces stations ont été mises en place dans les années soixante et 70 ¹¹¹ et sont en nombre limité sur chaque cours d'eau (de deux à trois, rarement davantage, sur des linéaires représentant de 40 à 80 kilomètres) [voir document page suivante]

D'autres services interviennent également dans la collecte des données, quoiqu'avec des objectifs plus spécifiques que ceux de la DIREN. La DDE a en charge le réseau d'annonce des crues qui n'enregistre que les informations relatives aux hauteurs d'eau, sans calcul les débits des rivières concernées. EDF exploite aussi un réseau de stations qui délivre des données plus complètes sur les volumes d'eau, mais dont la localisation des points de mesure est étroitement liée à la gestion de ses barrages (Alpes et Haute-Provence). Enfin, la Société du Canal de Provence dispose également de stations positionnées pour répondre aux exigences de gestion de ses propres retenues (irrigation et eau potable).

■ Les banques de données sur les volumes d'eau en circulation que ces réseaux alimentent ont pour principaux utilisateurs les différents services et bureaux d'études chargés de la modélisation des phénomènes de crues et des cartes d'aléa.

Plusieurs organismes d'études privés ou semi-publics se partagent ce marché sur le département. Ainsi, deux bureaux d'études principaux couvrent les vallées de la Touloubre (société Darragon Conseil) et celle de l'Arc (services d'ingénierie de la Société du canal de Provence : Scp-Id), tout en délivrant des prestations pour différents commanditaires, avec d'autres bureaux spécialisés (IPS'EAU - SOGREAH - SAFEGE -

¹¹¹ On compte 16 années pour la Cadière, 31 pour la Touloubre et 27 pour l'Arc en 1999.

CERIC-Horizon) ou des organismes publics, comme le CETE (basé à Aix-en-Provence).

Ce dernier, comme le CEMAGREF mène une double mission, à la fois prestataire de service et centre de recherche. Une certaine division des tâches s'observe aussi à l'intérieur de ce groupe d'experts, entre les bureaux d'études - ou du moins certains d'entre eux - reconnus pour leurs compétences avancées en matière de modélisation informatique et de nouvelles technologies, et les organismes publics développant davantage des méthodologies innovantes, orientées vers la gestion et mobilisant une base pluridisciplinaire¹¹².

L'activité de description du danger dans ses différentes formes est donc assurée par ce groupe, qui forme un ensemble assez dispersé et faiblement hiérarchisé de praticiens. Il apparaît davantage comme un lieu d'interaction, oscillant entre la coopération et la concurrence, même si certains éléments de culture professionnelle sont communs. Une certaine intégration professionnelle s'opère via des instances de coordination ou de débat technique ("*Club de l'eau*" piloté par le CETE, Comité technique régional de l'Eau, sur un versant plus administratif), se réunissant de manière de plus ou moins régulières. Les échanges informels entre techniciens sont plus nombreux puisque les bureaux d'études peuvent échanger des données, ou se conseiller mutuellement.

"On se passe des données entre bureaux d'études, même si on a été concurrents sur les contrats, y'a des liens entre personnes. c'est une pratique courante, en plus on est allé à l'école ensemble... on demande pas au client l'autorisation quand c'est des bureaux d'études, on se prête les données. c'est des concurrents mais on est aussi un groupe qui a la même façon de travailler, issu des mêmes formations" (Agent de bureau d'étude)

Beaucoup s'appuient sur les organismes de recherche pour les questions difficiles, ou la mise en œuvre de méthodologies nouvelles.

"Le CEMAGREF, ils ont un bassin versant. test dans le Var, et quand on travaille la base on les appelle. nous, on a calculé tel débit, on leur demande si c'est justifié. après ça nous donne à nous des arguments en réunions. parce qu'on est qu'un BE, et ce sont plutôt les gens du CEMAGREF, du CETE qui font office de référence, ce sont eux qui ont le savoir. pour les clients, ce sont eux qui ont le savoir. ce sont les têtes pensantes, et nous sommes les bricoleurs." (id)

L'intégration des pratiques et des normes professionnelles entre les différentes entités est aussi permise par une circulation occasionnelle des agents entre le privé et le public, en particulier entre les bureaux d'études et certaines institutions (agence de l'Eau ou postes de chargés de mission rivière notamment). Les proximités dans la formation initiale, mais surtout un même apprentissage pratique au contact des problèmes de l'hydraulique et/ou des rivières donnent à ce milieu sa cohésion. Au-delà, des liens directs existent également avec le niveau national ("*les penseurs de la direction de l'eau*") fondé sur des réseaux de recherche dans le domaine des inondations, qui entretient une circulation à double sens : le réseau local relaie des recommandations centrales, en même temps qu'il contribue à leur élaboration (comme dans le cas de l'AZI).

¹¹² Méthode "inondabilité" du CEMAGREF ; expérimentation du CERTU-CETE sur le risque inondation notamment.

Le contrôle du respect des normes professionnelles reste cependant très informel et se fonde sur des mécanismes de réputation (plus ou moins grande "crédibilité" des bureaux d'études par exemple), davantage que sur un contrôle direct par une autorité technique supérieure. Les services de l'État et les organismes jouent ici davantage un rôle de référence que d'encadrement.

L'absence d'une telle contrainte ne favorise pas la diffusion rapide des nouvelles normes professionnelles, ni l'uniformisation des pratiques ; elle laisse au contraire une grande liberté aux organismes, qui ont tendance à s'adapter aux milieux dans lesquels ils développent leurs activités.

D'une façon assez similaire aux rapports qu'entretiennent les subdivisions de l'Équipement avec les élus (voir point 2), les organisations et les agents peuvent inscrire leur action de façon durable sur un territoire, disposant d'une sorte de "monopole" sur la connaissance et l'action sur une zone et agissant dans une logique de concessions territorialisées.

Dans ces cas, les bureaux d'études se rapprochent du point de vue de leurs commanditaires, en matière de choix d'aménagement du territoire, allant jusqu'à se faire le porte-parole des options privilégiées par ces derniers et s'opposer au revirement qu'impose une action réglementaire forte : "N. du bureau d'étude D. m'a dit « Tu es en train de tuer l'économie salonnaise » à cause du nouveau tracé des zones inondables [réalisé selon les nouvelles règles]" (Président de syndicat intercommunal).

De fait, ce bureau d'étude est reconnu comme défendant une orientation aménagiste et privilégiant les solutions en termes d'équipement. Au point que le changement d'orientation politique du même syndicat a également nécessité le changement de bureau d'étude :

" Le bureau d'étude D. ne voulait pas l'étude des zones inondables, parce que ça l'obligeait à se contredire, et que ça le brûlait auprès des aménageurs, comme s'ils changeaient de politiques en définitive. Comme nous voulions de notre côté faire table rase, on a aussi changé de bureau d'étude" (Technicien de syndicat intercommunal).

À l'inverse d'autres organismes sont connus comme "progressistes" ou comme étant "plutôt 'principe de précaution'", en privilégiant une approche plus stricte dans la définition des zones inondables, et partant, plus proche de l'orientation officielle défendue par l'administration centrale. En définitive on retrouve dans le groupe des bureaux d'études, mais aussi à l'intérieur même des organismes de recherche, le clivage central entre les positions communales et étatiques traditionnelles, et celles promues par l'administration centrale des risques majeurs, et relayée à partir de 1994 dans le département des Bouches-du-Rhône.

"Il existe des bureaux d'étude plus progressiste. j'ai pas une vision objective parce que je connais les gens, j'en ai formé. il y en a 2 ou 3 qui ont une bonne approche, relativement polyvalente. qui prennent en compte les caractéristiques d'aménagement, l'environnement, l'hydrologie. (...) mais on doit convaincre beaucoup beaucoup de monde. on est pas très nombreux à penser comme ça. Et on est pas très aidé par le territoire sur lequel on travaille.

PACA, Languedoc-Roussillon et Corse, ce sont des régions très retardataires sur le plan des idées..." (chercheur du CETE)¹¹³

5.1.B Méthodes, outils et catégories dans la production des savoirs

La délimitation de la zone inondable réglementaire ne recoupe pas l'espace *d'inondation d'une crue* connue, qu'il suffirait ainsi d'observer systématiquement. La zone *inondable*, comme le terme le dit lui-même, est une entité virtuelle. Désigner un tel territoire suppose la collecte et la synthèse d'un grand nombre de mesures, c'est-à-dire d'organiser le travail concret de différents opérateurs, qui doivent mobiliser en situation des outils et des méthodes particulières. Cela implique aussi de composer une image de l'inondation et de son extension probable par le calcul et la construction d'hypothèses. Le résultat de ces opérations comporte une marge d'incertitude, représentant l'écart irréductible entre la *réalité* (la survenue d'un phénomène dans le passé) et *l'observation* disponible (ce que l'on a pu conserver comme traces de ce phénomène) mais aussi entre cet enregistrement toujours imparfait et la *prévision*, nécessairement hypothétique d'un événement qui n'existe qu'à l'état de probabilité.

L'exploration des formes prises ordinairement par cette opération peut se faire plus finement en interrogeant les deux types d'activités principales entrant dans le tracé de la zone inondable : la fixation du débit de crue d'une rivière donnée et l'estimation *in situ* de la géographie de la circulation de l'eau.

Le comportement en crue d'une rivière

La première phase du travail de fixation du tracé de la zone inondable consiste dans la production de plusieurs types d'inscriptions (au sens donné à ce terme en introduction) :

- la série des *chiffres de débit instantané* d'une rivière est calculée à partir des hauteurs et des vitesses d'eau connues pour une section fixe et localisée du cours d'eau. La hauteur de l'eau est mesurée par un instrument positionné dans la rivière (station limnigraphique) qui travaille en continu. L'évaluation de la vitesse du courant est plus difficile à réaliser et nécessite des opérateurs humains et un outillage spécifique (dans la région PACA, un "saumon" avec moulinet, plongé dans le flot à partir de camion équipé d'une potence fixe). Elle n'est donc mise en œuvre que de façon occasionnelle pour établir, au moment de la mesure et à l'emplacement du limnigraphe, le débit exact transitant dans le cours d'eau (donné en mètres cubes par seconde)

- Sur la base de ces couples de mesures, les services réalisent par extrapolation des "*courbes de tarage*", qui font correspondre hauteurs et débits. Pour chaque station, ils peuvent ainsi produire une évaluation continue du débit de la rivière, à partir des seules indications du limnigraphe.

- enfin des courbes reliant *hauteurs-temps ou débits-temps* rassemblent en séries continues les données obtenues station par station. Elles permettent alors une évaluation statistique de la fréquence de retour de certains comportements, en particulier les plus extrêmes, et de leur associer un débit chiffré (pour la crue centennale, décennale, etc.). Du fait de la pluralité des méthodes d'extrapolation, celui-ci est exprimé sous la forme

¹¹³ D. Vitali apporte des éléments supplémentaires d'information dans sa thèse. voir Delphine Vitali, *La question de la transversalité dans la gestion des hydrosystèmes fluviaux; Analyse des bassins versants de l'Étang de Berre et de l'Ouvèze*, thèse de géographie, Aix-Marseille I, 2001

d'une fourchette d'incertitude (la crue cinquantennale étant par exemple évaluée à 48 m³/s, avec un intervalle de confiance à 95 % entre 38 et 72 m³/s)

La production et la mise à disposition de ce type d'inscriptions, constitue la principale mission des services étudiés, qui les diffusent notamment par une base de données¹¹⁴ auprès des techniciens de l'ensemble du secteur. Ceux-ci utilisent ces chiffres de débits pour penser les problèmes d'inondation et décider des interventions à opérer sur les rivières (calibrage des ouvrages, respect des normes techniques "décennales", etc.¹¹⁵). Il n'est donc pas inutile de rentrer davantage dans le détail de la fabrication de ces données et d'explorer les différentes sources d'incertitudes qu'elles contiennent.

En premier lieu, la nature des données produites est liée à la conformation de l'outil global que forme le réseau des stations de mesure. Plus précisément, l'enregistrement des phénomènes s'opère dans un contexte et des conditions pratiques contraignantes qui déterminent pour partie la précision et la représentativité des mesures.

La qualité des données à l'échelle de l'ensemble du réseau est d'abord limitée par le nombre des stations de mesure. Celui-ci se détermine par le croisement de facteurs divers, sous Contrainte d'ordre budgétaire :

"On avait 7-8 personnes, ils pouvaient gérer une quinzaine par personnes, donc en gros on avait une centaine de stations" (agent du service de mesure de la DIREN)

Il en ressort un nombre limité des stations sur les cours principaux et leur absence quasi-totale sur les affluents, ce qui a pour effet lisser le portrait tracé du comportement de la rivière et d'effacer les variations locales.

Par ailleurs la localisation des stations du réseau résulte plusieurs facteurs : la nature du savoir sur la rivière recherché tout d'abord, les services de la mesure ne se limitant pas à la lutte contre les inondations :

"Notre fonds de commerce, c'est la connaissance et le débit, et tous les débits, à l'étiage comme en crue. Donc, ça nous impose des contraintes en matière de choix de site" (id.).

Des contraintes plus pragmatiques se croisent avec ce cadre général, qui limitent aussi le choix des sites disponibles : représentativité du point de mesure par rapport à la section de rivière, le site devant permettre de fournir une *"image correcte de ce qu'il peut se passer"* dans la rivière; possibilité de mesurer la vitesse de l'eau en période de crue pour les données liées à l'inondation (sites accessibles par la route).

La DIREN hérite également d'un réseau répondant à des logiques antérieures, inscrites dans la répartition spatiale des stations. Cela vaut en particulier pour les acteurs territoriaux demandant des informations pertinentes pour remplir leurs missions d'assainissement ou d'alimentation en eau potable.

"C'était la principale préoccupation il y a 10-20 ans, soit les collectivités locales cherchaient de l'eau, soit elles voulaient construire une station d'épuration. Pour l'eau, on cherchait surtout à savoir s'il y en avait assez aux étiages d'étés, et pour les stations d'épuration, il s'agissait

¹¹⁴ Ces différentes données sont consultables pour chaque station (définie par un code hydrologique unique) sur une banque de données ("Hydro") qui rassemble les informations collectées par la DIREN, EDF, les Agences de l'eau, etc.

¹¹⁵ Au-delà, d'autres acteurs (judiciaire, assurances) sont aussi dépendant de ces mesures, dans l'évaluation qu'ils font par exemple de "la force majeure", basée sur un calcul statistique de la crue de retour décennale.

d'évaluer les capacités de dilution de la rivière, et de calibrer la taille de l'équipement en fonction." (id)

Par ailleurs, ce réseau est aussi issu de la fusion de deux entités antérieures, dont les gestionnaires poursuivaient des objectifs spécifiques : le SHC (Ministère de l'Équipement) travaillant sur les grands cours d'eau et les fleuves et le SRAE (Ministère l'agriculture) supervisant les cours d'eau ruraux.

En second lieu, la question de la représentativité de chaque station se pose au regard des conditions concrètes de la mesure. La nature des crues méridionales en particulier complique l'opération. Il n'est pas rare que les embâcles, arbres, végétaux et matériaux alluvionnaires de taille diverses charriés par la rivière faussent, voire détruisent l'appareil de mesure. Ils peuvent aussi créer des élévations artificielles du niveau d'eau autour des stations, qui ne renvoient plus dès lors une image juste de la hauteur d'eau dans la rivière. À l'inverse, l'importance des transports solides, des érosions ou des déplacements de terres peuvent conduire au contournement d'une station, qui ne reçoit plus alors qu'une partie du flux. La modification du régime des eaux par des riverains produit un résultat identique (par des barrages ou des détournements d'eau). quelle que soit la cause, dans tous les cas, la donnée relevée n'est plus représentative.

D'autres problèmes spécifiques à la région interviennent également. Le caractère méditerranéen du climat et le relief ne permettent pas en effet de prévoir la survenue d'une crue que quelques heures à l'avance, et raccourcissent les durées pendant lesquelles une mesure représentative de la pointe de crue est possible (quelques heures à peine séparent la montée et la descente des eaux). La vitesse et la violence des flots rendent également très difficile la prise de mesure et menacent les matériels.

Cette difficulté à obtenir des données dans les situations de crues majeures, est par ricochet à la source d'autres incertitudes dans le calcul des courbes de tarage. Ces difficultés découlent en effet de l'absence de "*points*" mesurés et validés dans la partie supérieure de la courbe, correspondant aux zones de haut-débit. L'existence de plusieurs méthodes d'extrapolation, reconnues comme valides mais divergentes, ne permet pas de pallier définitivement cette insuffisance de données. La pratique techniquement la plus rigoureuse consiste alors à mentionner les écarts, souvent importants (du simple au double) entre les différentes estimations conduites.

"Pour l'extrapolation. ce qui est conseillé c'est de calculer des estimations selon 3 ou 4 méthodes. et à partir de là on commence à avoir une fourchette d'incertitude. Mais la fourchette elle peut aller d'un à deux" (id)

Un autre facteur d'incertitude s'ajoute à cela, lié à la nature des bassins-versant concernés dans la région PACA. La superficie souvent limitée des territoires de collecte des eaux et la possibilité de circulations souterraines (sols de nature karstique) entraînent des effets de seuils que les courbes ordinaires ne prennent pas en compte¹¹⁶ *"À bas et moyen débit, on a une certaine pente de la courbe, et à haut débit ça change complètement de comportement"*.(id)

"Quand c'est karstique, on sait pas du tout ce qui peut se passer dessous. Si les hydrogéologues ont pas bien travaillé avant nous, on est aveugle. C'est difficile, alors on fait avec

¹¹⁶ Cette question est cependant en évolution rapide et la réflexion technique a progressé depuis l'entretien.

les moyens du bord, tout en sachant qu'on est peut-être très loin de la vérité. " (agent de bureau d'étude)

Enfin, le faible nombre d'années mesurées (entre 18 et 35) sur les différentes stations rend plus précaire l'évaluation statistique, et accroît les marges d'incertitudes.

"Il faut avoir au moins trente ans pour avoir une estimation correcte d'une centennale. Enfin, "correcte"... c'est tout le débat entre spécialistes. On utilise des lois de vérifications, mais c'est des débats d'experts. il y a des fourchettes d'incertitudes. Sur la Barben par exemple on a 400 m³/seconde de crue centennale, avec plus-moins 150-180 m³ ! C'est énorme, mais on est obligé. En débit, on a 25 ans d'enregistrement. et pour les crues les plus fortes tout a foiré, on a pas les données" (id)

De façon plus générale, les conditions propres à la région révèlent les limites du calcul et de la statistique comme outils de repérage de régularités (dans le comportement des masses hydrauliques) et donc comme support de prévisions fiables et précises des événements futurs.

"Tous les modèles qu'on a utilisés dans le passé ont été assez souvent remis en cause par les phénomènes de concentration des pluies au niveau des orages, qui font que des pluies très exceptionnelles peuvent tomber de façon très localisées - quand on travaille sur un bassin versant. de 2 ou 3000 km² je pense que la statistique est relativement bonne. par contre sur des petites superficies, là..." (id)

Cette faiblesse des outils liés au calcul se lit en particulier dans les réserves des responsables des services vis-à-vis des nouvelles méthodologies, qu'ils accueillent avec circonspection, quand ils ne les critiquent pas pour leur inadéquation aux conditions de la pratique et leur confiance excessive dans les pouvoirs de la modélisation.

"C'est marrant de voir les spécialistes, je dis pas s'étriper, mais avoir des échanges... Le CEMAGREF développe une approche sur laquelle N. (agent de la DIREN) n'est pas d'accord. Chacun la sienne. Il y en a qui font tout par modélisation, d'autres qui ne feront pas confiance à ce type d'approches, Il y a des approches par les pluies, des gens qui parlent du débit... Ah oui...S'il y avait une méthode..." (id)

"Chaque bassin versant a sa spécificité. Les « méthodes régionales » vendues par le CEMAGREF Aix ou Lyon visent à enlever toute subjectivité à ces méthodes hydrologiques, or on peut pas enlever la subjectivité, le phénomène en lui même n'est pas un phénomène répétitif, donc la subjectivité elle y est. (...) Ca peut pas se faire comme ça par un quidam, un type qui faisait de l'urbanisme avant, non.. c'est pas une technique que l'on apprend comme ça. c'est pas à la base de formule, ça demande une certaine expérience, l'hydrologie n'est pas quelque chose de simple et ne peut pas s'appliquer comme ça. " (fonctionnaire DIREN PACA)

Ce contexte de flou méthodologique et d'incertitude sur les données laisse aussi beaucoup de marges de manœuvre et d'appréciation dans la conduite des actes d'expertise, notamment par les bureaux d'études. Ceux-ci critiquent et de corrigent éventuellement les données officielles comme les méthodologies employées, tout en utilisant leurs propres méthodes de calcul ou d'estimation.

"Il y a des gens qui disent, de toute façon ces données elles valent rien, je prends mon estimation. Mais c'est pas plus étayé que ça. je crois c'est SIEE qui a fait ça. en caricaturant à peine. sur une étude qu'ils ont fait sur l'Arc, ils ont sorti des débits, en disant cette station elle

vaut rien celle la elle vaut rien, donc, on va prendre ça" (responsable service de la mesure, DIREN)

Une seconde conséquence de cette situation est la variabilité des approches et donc des résultats des calculs.

" Quand on voit les débats qu'il peut y avoir au sein des spécialistes du domaine, ces débats se retrouvent derrière au niveau des bureaux d'étude, il y a des écoles, et forcément entre deux bureaux d'étude vous trouverez jamais la même valeur." (Agent de la DIREN)

Enfin, cette diversité des modes de calcul et d'appréciation du danger laisse la place à des choix non-techniques et la possibilité d'inclure des choix de valeurs (prudence, sécurité par exemple) dans la formulation du danger collectif :

"On nous a reproché d'avoir pris 400m³/sec, et pas 300, par exemple. Mais le bureau d'étude aurait eu tendance à prendre plus haut... Pour des ouvrages à calibrer, il valait mieux mettre 100m³/s même de plus, juste pour avoir de la marge. Il vaut mieux faire calculer large, maintenant, parce qu'après, s'il y a un événement. " (technicien de syndicat intercommunal)

Le champ d'inondation en un lieu donné

Le second type d'inscriptions est constitué par le tracé de la zone inondable elle-même, élaboré à part des données fournies par les services chargés de la mesure¹¹⁷. De façon succincte, il s'agit de produire pour chaque point du territoire étudié, la hauteur d'eau prévisible atteinte par l'inondation visée, éventuellement complétée par la vitesse du courant au même endroit. Le report de l'ensemble de ces points permet d'opérer la découpe de la zone sur la carte. Pour ce faire, l'opérateur calcule les flux et/ou estime les circulations d'eaux en transit sur le territoire cartographié, en ayant recours, selon les cas, à des méthodologies différentes, parfois combinées. Trois types de démarches sont cités communément :

- La modélisation mathématique des écoulements se fait à partir de données fournies par la mesure (chiffres des débits), et d'une projection de ses résultats sur une cartographie du terrain étudié. La principale distinction oppose ici les modèles classiques et linéaires, travaillant sur une succession de "*profils en travers*" du lit du cours d'eau, et ceux dits "*à casiers*" (ou en deux dimensions), qui élargissent le champ d'analyse aux territoires environnants (transformé en "*casiers hydrauliques*"). Dans ce dernier cas, les calculs sont réalisés par des logiciels informatiques sophistiqués et exigent une cartographie numérique du territoire.

- Le travail par enquête de terrain vise à reconstituer le champ d'inondation d'une crue "*historique*", quand celle-ci a laissé suffisamment de traces dans les mémoires ou sur le territoire. La collecte d'information concerne les "*laisses de crues*", photos, archives, témoignages des gens sur les hauteurs, les écoulements, ou la vitesse de l'eau (cette dernière étant estimée par des indicateurs qualitatifs : renversement des personnes ou des voitures). Ces données sont alors reportées sur une carte et aident à la reconstitution de la forme des inondations vécues et, par extrapolation, de celles à venir.

- Enfin, une interprétation géomorphologique du terrain peut se faire à partir de photos aériennes, permettant le repérage du champ maximal d'inondation (par une

¹¹⁷ A l'exception des cas où des méthodologies basées sur l'estimation des pluies sont employées

"lecture du paysage"), l'identification des axes d'écoulements et des effets de l'énergie dynamique du cours d'eau.

Le choix de privilégier une méthodologie dépend de la culture et de l'équipement du bureau d'étude - certains s'efforçant de rentabiliser les matériels de modélisation dans lesquels ils ont lourdement investi - mais aussi des entités hydrologiques concernées. La pertinence d'une approche s'évalue souvent *"en fonction de la tête de la rivière"*, un fleuve se prêtant par exemple davantage à la modélisation qu'un vallon urbain. L'hybridation de ces méthodes se pratique couramment et l'étude d'un risque d'inondation dans un cadre périurbain, à proximité d'un cours d'eau peut conduire à associer les trois types de démarches : l'estimation géomorphologique et par enquête de terrain des circulations localisées prépare une approche de modélisation classique plus adaptée à la compréhension du fonctionnement de la rivière.

Dans tous les cas, l'influence du savoir-faire et l'expérience personnelle des agents jouent un rôle déterminant dans l'interprétation des phénomènes qu'ils doivent décrire. Leur intervention se signale d'abord, comme on l'a vu précédemment, dans la validation des données hydrauliques de base et dans la préférence donnée à un débit de référence (ou débit de projet) à l'intérieur des fourchettes d'incertitudes offertes par la mesure. Plus spécifiquement, la modélisation traditionnelle "linéaire" d'un cours d'eau suppose que l'opérateur interprète les circulations des flux entre les points connus - les *"profils en travers"* où le débit et la ligne d'eau ont été calculés. D'une façon différente, les calculs des logiciels travaillant en deux dimensions, doivent être réajustés *"à la main"*, pour prendre en compte des configurations singulières ou ayant échappé à l'enregistrement (*"fuites"* et résurgence souterraines non répertoriées, ou obstacle au comportement évolutif en situation de crue). Par ailleurs, les valeurs à entrer pour de nombreux paramètres du modèle doivent être établies par une analyse de terrain, pour partie subjective. Or le choix de ces valeurs a un effet déterminant sur les résultats des calculs - comme dans le cas des coefficients de rugosité ou d'imperméabilisation qui conditionnent fortement l'estimation faite des écoulements.

La part de l'interprétation et de savoir-faire de l'hydraulicien est d'autant plus importante que les moyens alloués pour collecter de l'information sur le terrain sont limités. Cela vaut en particulier pour la topographie du terrain environnant (défini par sa précision et son échelle) et de la rivière (le nombre de *"profils en travers"* représentant chacun une section du lit). Une représentation techniquement acceptable et fiable n'est pas en principe inaccessible mais le coût de l'entreprise la rend dans la plupart des cas irréalisable :

"À MPM [communauté de communes de Marseille] ils n'avaient pas les moyens, surtout sur les cours d'eaux secondaires de se payer la topographie, parce que pour faire du I1-I4 [classes d'aléas recommandées par l'État] il faut un minimum de profils en travers, pour avoir une idée correcte des couples hauteurs-vitesse. L'idéal c'est un profil tous les 50 m - ça dépend du cours d'eau, s'il est chabuté ou pas- mais c'est très cher" (agent DDE)

La remarque vaut également pour les enquêtes plus qualitatives où le nombre de journées passées sur le terrain et donc la masse des informations collectées détermine l'assise empirique de la réflexion et par extension, la place nécessaire à faire à l'extrapolation.

En outre, dans la plupart des situations d'expertise concernées dans le département, le calcul et la modélisation sont globalement impuissants à composer une image fiable de

la réalité. Le calcul apparaît insuffisant par rapport aux phénomènes à représenter et trop lourd à mettre en œuvre.

"Dans l'urbain ou le périurbain, la modélisation mathématique, ce n'est surtout pas l'essentiel du travail, parce que ça devient très vite très compliqué. Vous allez dans le village, l'eau part à droite, à gauche, il suffit qu'il y ait un trottoir ou une voiture et tout change. Ce n'est pas modélisable" (ingénieur de bureau d'étude)

Cet aspect conduit à souligner l'usage dispendieux de modélisations sophistiquées qui s'appuient sur des bases empiriques fragiles :

"Rien ne sert de faire une étude hydraulique à 300.000 frs avec des calculs hyper-élaborés où les données qu'on entre sont mauvaises, c'est-à-dire qu'un embâcle, ou quoique ce soit, les modifie quand la crue arrive. En hydraulique c'est souvent du 100 %" (responsable de bureau d'étude)

De ce fait, une grande part du travail de "calcul" échappe à la sphère du pur calcul logique et relève d'une réflexion individuelle, appuyée sur l'observation *de visu* et la collecte de données empiriques, cadrée par l'expérience acquise :

"Moi, je vais d'abord faire un tour sur le terrain, une demi-journée, j'essaie de me faire une idée de la zone inondable, juste à l'œil. Après je fais les calculs. Il faut vérifier sur le terrain les calculs, il y a des endroits où on sait pas, entre les profils en travers, si la berge est plus haute ou plus basse, donc c'est une demi une journée à caler, à discuter avec les gens, à redemander, vérifier. le maximum de gens qu'on puisse rencontrer" (ingénieur de bureau d'étude).

En l'absence de données, certaines incertitudes, notamment celles liées aux caractéristiques des sols et du sous-sol, ne peuvent être réduites que par des raisonnements par analogie :

"Sur les bassins versant. classiques de la région, on a une certaine expérience de ce qu'il se passe, on a des stations de jaugeage quand même, qui sont mesurées, on a une idée des débits, qu'on transfère sur d'autres bassins versant et qui ressemblent à ceux qui sont jaugeés, et puis on arrive à tomber sur des débits corrects... si on est honnêtes." (agent de bureau d'étude)

Les techniciens apparaissent en définitive comme des empiristes convaincus et font toujours prévaloir l'observation et le constat sur les modélisations théoriques. Le calcul ne sert souvent alors que pour généraliser une observation et vérifier que les hypothèses qui fondent une estimation sont valides. Ainsi, contesté dans un de ses énoncés, le technicien peut accepter de modifier l'assertion avancée, mais pour autant que des faits lui soient opposés, et non une méthodologie concurrente :

"Si la critique porte sur rien d'observé, dans ce cas-là c'est contestable, puisqu'on a une marge d'erreur. Moi, si on me met le doute sur un calcul purement théorique, je peux me tromper, avoir fait de mauvaises hypothèses, et je peux revenir sur ça, y'a pas de problème. Le calcul théorique ce n'est pas aussi fiable qu'une observation de terrain..." (id)

L'origine principale du savoir est l'observation personnelle et en situation, et celle-ci constitue la seule épreuve valide à laquelle il peut être soumis.

"Juger (du travail d'un collègue) sans connaître le terrain, c'est difficile... On ne peut pas juger sur le papier. L'observation, c'est une phase essentielle, et quelqu'un qui connaît pas le terrain il n'a rien à dire sur la façon dont C'est calculé... toutes les hypothèses de calcul découlent de ce que l'on a observé." (agent de bureau d'étude)

Cette importance de "*l'équation personnelle*" de l'opérateur dans l'interprétation des phénomènes autorise une certaine liberté de manœuvre, y compris dans les tâches de modélisation les plus avancées. Ceci a pour conséquence de placer les agents des bureaux d'études dans une situation ambiguë. Leur mission principale est de répondre à la demande explicite du commanditaire et de livrer une description de l'espace inondable, au niveau de précision requis et valide par rapport aux faits avérés. En même temps, dans les limites de cette exigence, ils restent en position d'utiliser la marge de manœuvre laissée par le flou du savoir pour orienter les résultats de leurs calculs en fonction d'objectifs non techniques :

"C'est vrai qu'on peut faire varier presque à volonté, il y a des incertitudes sur le débit, sur le calcul des lignes d'eau... Sincèrement, on peut arranger ou ne pas arranger, on peut aller dans le sens du client ou contre lui. Ça va pas se jouer à 100 m sur la carte, mais sur des hauteurs d'eau ça peut jouer, vu que les critères c'est un peu stupide, si on les applique à la lettre, si c'est 50 cm, s'il y a 45 ou 55 on peut arranger quelqu'un ou au contraire, le bloquer." (ingénieur de bureau d'étude)

Cette possibilité n'est en définitive contrebalancée que par la nécessité de conserver la crédibilité de l'organisme, qui est son principal capital ("*Les bureaux d'études mercenaires ne font pas très long feu*"), en particulier auprès des services de l'État, qui gardent un statut de référence pour beaucoup de municipalités.

Ce cadre posé, il est possible de mieux appréhender à présent l'évolution encouragée par les services de l'État dans le domaine technique.

5.2. La nature du travail opéré sur l'instrument de visualisation du danger

La mise en œuvre du tournant opéré en 1994 rend nécessaire une traduction des nouvelles orientations dans le domaine technique. Utiliser la catégorie administrative de zone inondable suppose de fixer au préalable, et de façon durable, la signification empirique de cette nouvelle entité. De même des critères objectifs doivent être établis pour fonder rationnellement les décisions individuelles liées à la prise en compte des phénomènes d'inondation. Dans cet effort transparaît la nouvelle orientation réglementaire qui prévaut dans l'État, et celle du réseau juridique qui la met en œuvre : pour pouvoir s'imposer à tous, comme tout acte réglementaire, les nouvelles contraintes doivent s'appuyer sur des formes et des objectivations officielles et générales.

Il devient donc nécessaire de modifier les pratiques des agents réalisant les mesures et les calculs à cette fin. La représentation variable des phénomènes selon les territoires doit laisser place à une description réalisée selon des catégories et des méthodes communes, pouvant prétendre par conséquent à l'objectivité. La retraduction de l'orientation politique portée par la réforme s'inscrit ainsi dans le dispositif de connaissance. L'opération constitue la zone inondable comme un élément mesurable et distinct du monde connu et contribue donc, concrètement, à la faire exister.

Le changement des pratiques technique est mis en œuvre au travers de deux séries d'activités. La première vise à renforcer une base empirique et méthodologique qui est au fondement de la norme réglementaire. La seconde vise à assurer la diffusion et l'appropriation de ce nouveau cadre dans le réseau des producteurs de faits.

5.2.A. Construire un socle d'objectivité

L'alignement des pratiques nécessaire pour fonder un savoir objectif passe d'abord par l'usage des mêmes catégories de description du phénomène, en particulier des mêmes classes d'aléas. Comme on l'a mentionné, dès 1994, les services de l'État sont soucieux de se donner des critères univoques afin de pouvoir délivrer les autorisations, prescriptions ou les refus liés à la construction en zone inondable. Pour cela, ils s'engagent avec d'autres acteurs du réseau technique dans la mise au point de seuils de dangerosité des eaux, permettant de distinguer les différentes catégories administratives d'inondation - définies par des critères objectifs comme la hauteur et la vitesse des eaux - et de les classer selon la gravité de la menace attachée à chacune d'entre elle.

Rien de tel n'existe à l'époque dans le département ni dans la région. Les documents d'urbanisme des communes sont souvent muets ou très imprécis quand à la définition des zones inondables. Quelques bases de réflexions ont été établies, notamment une grille élaborée en 1981 dans le Lot par des bureaux d'études privés (BCEOM, SOGREAH) et des services administratifs (SRAE de l'agriculture) et utilisée pour les études des PER du département (entre 1984 et 1990). Cette grille distingue deux bornes (80 cm et 3 mètres) qui établissent les trois catégories d'aléas (faible, moyen, fort), affinées par la prise en compte de la vitesse. Mais ces critères n'ont pas de valeur officielle : le seul document indicatif produit par l'administration centrale, et dont les services ont connaissance est un texte de la DRM (*"Étude préliminaire à la cartographie réglementaire du risque naturel et majeur"*, 1990) qui mentionne des seuils différents des précédents (1 et 2 mètres de hauteurs d'eau) et ne traite la vitesse de l'eau que sur le plan qualitatif.

Les circulaires qui paraissent au début de 1994 n'apportent pas de précisions supplémentaires mais confirment le seuil d'un mètre, et écartent la vitesse comme critère d'appréciation du danger. L'application de ces textes suppose dès lors une retraduction et une adaptation des objectifs visés au contexte méridional marqué par la survenue de crues éclairs, précisément caractérisées par la vitesse des eaux en déplacement.

"On a travaillé sur le guide méthodologique qui est annexé à l'atlas, avec le schéma hauteur/vitesse, comme une alternative à la carence des textes, il y a pas d'autres mots. Il fallait un correctif. C'est un problème méditerranéen, les intellectuels parisiens, c'est un peu l'étranger ici, ils ont du mal à comprendre que dans le domaine de l'eau au sud de valence, on est ailleurs" (agent de la DDAF)

La retraduction engagée se distingue toutefois d'un simple travail d'interprétation ou de rédaction complémentaire. La nouvelle classification des inondations en fonction de leur dangerosité s'engendre dans un débat réunissant des représentants de différents services de l'État et des membres de bureaux d'études, et articule plusieurs registres d'arguments

Les services juridiques de l'État rappellent tout d'abord, à plusieurs reprises, que la puissance publique est désormais considérée comme pleinement responsable dans ce domaine. Elle doit donc mettre en place une norme rigoureuse qui clarifie nettement et indique de façon tranchée la situation de chaque territoire vis-à-vis du danger d'inondation et de sa gravité. Ils indiquent aussi les gains de légitimité apportée par la référence à la norme d'un mètre pour la hauteur d'eau, mentionnée dans la circulaire du premier ministre.

Les techniciens quant à eux critiquent les seuils fixés antérieurement dans la région, à partir de différents points. La sociologie des populations entre en jeu : si la définition du "risque fort" à partir des 3 mètres se justifiait dans l'ancien cadre par la possibilité de monter à l'étage en cas d'inondation, l'évolution sociétale - des mœurs communes comme des pratiques judiciaires ... - doit être prise en compte :

"Le seuil des deux mètres [plutôt que de 3 mètres] a été beaucoup critiqué notamment par les maires. Mais il faut aussi se méfier des références historiques, la sociologie a évolué, les gens sont beaucoup plus assistés, moins responsabilisés, et ils ont plus tendance à dire, c'est la faute à la commune, à l'État" (Agent de DDE)

Des exigences liées à la pratique administrative entrent aussi en ligne de compte : l'amplitude de l'écart entre les deux bornes antérieures du risque modéré (de 80 cm à 3 mètres) est trop importante pour pouvoir gérer correctement les situations concernées : cet écart *"ne facilite pas la négociation sur la constructibilité à inscrire dans un POS ou un PER"*¹¹⁸. Les règles de constructibilité qui s'y appliquent risquent d'avoir pour effet d'autoriser des maisons surélevées (au-dessus de 3 mètres) avec des rez-de-chaussée où *"la tentation d'habiter ultérieurement sera forte"*. Enfin, en parallèle, une réflexion est également menée sur la façon d'apprécier la dangerosité objective des eaux. Un des membres du groupe, technicien de bureau d'étude, procède à des calculs sur le renversement d'un piéton ou d'un mur-type, en s'appuyant notamment sur des indications tirées de la médecine du sport. (voir document)

En définitive la norme choisie utilise les valeurs d'un mètre et d'un mètre/seconde qui définissent par leur croisement quatre classes d'aléas (voir schéma au point 3). Ce choix se trouve au croisement des différentes considérations évoquées : il permet de définir de façon simple et claire des types de phénomènes d'inondation, caractérisés par la combinaison de critères objectifs et mesurables (hauteur et vitesse de l'eau), suffisamment proche des indications de la circulaire interministérielle, permettant une négociation plus fine avec les maires, tout en étant dans ses grandes lignes conforme aux calculs techniques de mise en danger des personnes (renversement d'un piéton-type).

*

En complément de ce travail sur les catégories d'aléas, deux autres changements sont également à souligner, d'une part sur l'outil de mesure lui-même, (le réseau des stations de mesure des hauteurs/débits en rivière) et d'autre part sur les méthodes employées pour la fabrication des cartes d'aléas.

Dans le premier cas, la DIREN poursuit de façon parallèle et autonome, un effort pour affiner ses mesures et améliorer la représentativité de ses stations. Le service de la mesure tente d'améliorer en particulier l'intégration des deux réseaux hérités des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, pour parvenir à un *"réseau homogène"*. Celui-ci doit être capable de livrer des informations de qualité sur un ensemble suffisamment important de cours d'eau pour pouvoir *"caler n'importe quel modèle sur l'ensemble de la région"*.

Dans le second cas, le changement promu par les services de l'État concerne les pratiques des bureaux d'étude. Outre le recours aux cahiers des charges et les indications

¹¹⁸ Note de la DDE 13, *L'importance du risque en zone inondable en fonction de la hauteur et la vitesse de l'eau*, 25 février 1994.

livrées dans le guide méthodologique, les services administratifs recommandent aux techniciens une approche assez stricte dans l'élaboration de la carte d'aléas qui en fait une quasi-carte réglementaire:

"Dans les Bouches-du-Rhône, pour les PPR, il y a une façon un peu systématique de travailler, on fabrique une carte d'aléas, et à partir de la carte, ce qui a été défini comme étant zone rouge, c'est ce qui deviendra zone à risque fort dans la cartographie réglementaire. On a ces critères hauteurs-vitesses que l'on croise sur la carte d'aléas et ce qu'on estime comme étant un aléa fort, est transformé ensuite en risque fort dans le PPR. C'est appliqué de façon systématique" (ingénieur de bureau d'étude).

5.2.B. La standardisation des pratiques

La définition de catégories, d'outils et de méthodologies plus uniformes ne garantit cependant pas l'homogénéité des pratiques réelles. L'opérationnalisation de cet ensemble de nouveaux principes passe par un second type d'intervention, qui vise en particulier à assurer leur diffusion à l'intérieur du réseau des bureaux d'études, formellement indépendant de la puissance publique.

Pour cela, les services de l'État travaillent à la "sensibilisation" des acteurs de ce réseau pour faire connaître la nouvelle doctrine et les inciter à y adhérer.

"On a sensibilisé les bureaux d'études de la région en la matière, de manière à ce qu'ils partent sur cette base quand ils ont des études plus précises à faire..." (agent de la DDE)

La diffusion large de l'atlas des zones inondables, auprès du grand public comme des acteurs spécialisés, constitue le principal élément de ce travail de promotion des nouvelles pratiques, dans la mesure où les services y rattachent le guide méthodologique précisant les modalités de son application. Celui-ci inclut notamment le diagramme mentionnant les nouvelles catégories de description du danger d'inondation. Par ce biais, la méthode élaborée de façon interne devient une référence unique et valant pour tous, recouverte de l'autorité de l'État. Les services peuvent alors faire comprendre aux collectivités locales l'intérêt d'utiliser les nouvelles méthodologies proposées :

"Les communes ont bien repris notre classification des aléas. Pendant la phase de préparation on a toutes les possibilités pour discuter avec les bureaux d'études en même temps qu'avec la commune ; on lui glisse dans l'oreille ou elle découvre toute seule que les bornes de l'étude d'aléas, autant les prendre égales à celle de la réglementation appliquée " (Agent DDE)

Plus généralement, la transition recherchée se réalise aussi progressivement par la pression exercée par les services de l'État dans leurs interactions continues avec les acteurs du réseau technique. Sans que l'on puisse ici apporter beaucoup d'éléments empiriques, il semble que cette capacité tienne à la fois à la reconnaissance dont les services bénéficient dans le domaine des techniques, mais aussi à leur contrôle des ressources variées : juridiques et réglementaires, par la conduite des différentes procédures, tout autant que de "centralité" en tant que pivots nécessaires, à un titre ou un autre, de la plupart des actions publiques sur le territoire.

5.3 La nature des controverses engendrées par le changement dans la description officielle du danger

La tentative d'infléchir les pratiques de description dans le sens d'une plus grande homogénéité est mise à l'épreuve dès la production et la diffusion de l'AZI et des premières cartes d'aléas. Les oppositions portent sur les composantes mêmes de la carte (catégories d'aléas, seuils, résultats des calculs par exemple) autant que sur la conduite du processus de fabrication dans sa nouvelle forme, en particulier la méthodologie stricte permettant de garantir l'objectivité de la connaissance sur le danger.

Ces contestations ne se développent pas toutes sur le même plan ni ne prennent les mêmes contours dans la mesure où s'y associent des remises en cause superficielles et des critiques plus en profondeur des choix techniques (A). Dans les deux cas toutefois, la controverse sur les points techniques demeure limitée, soit qu'elle reste bridée par la forte dissymétrie de savoirs qui caractérise les relations entre experts et populations "profanes" dans les Bouches-du-Rhône, soit qu'elle se traite préférentiellement sur un terrain et dans un registre de nature politique.

5.3.A. Deux configurations d'opposition distinctes

De façon générale, les controverses en matière technique apparaissent dans le sillage des conflits provoqués par la mise en œuvre de la cartographie réglementaire. Les administrés dont les intérêts sont lésés sont logiquement incités à interroger la base empirique qui fonde et légitime la décision réglementaire qui les touche.

De fait, les agents administratifs sont étonnés lorsque, de façon exceptionnelle, une carte d'aléas, prélude à une cartographie réglementaire, est acceptée sans difficultés, ce qui pour le technicien ne peut signifier que l'absence de tout enjeu local d'urbanisme :

"Dans certains cas, dans les Alpilles, une commune nous a demandé une carte d'aléas et j'attendais une réaction : aucune. C'est passé comme ça, dès le premier coup ! Ils ont dû recevoir la carte, ils ont pris ça comme étant la vérité ... Sans doute aussi parce que ça ne les bloquait pas trop" (agent de bureau d'étude)

Dans la majorité des cas cependant, les protestations surgissent dès la publication des documents. C'est le cas notamment pour l'atlas des zones inondables, qui dès sa parution en 1996 fait l'objet de nombreuses critiques sur le tracé imposé, mais aussi sur la méthodologie et les seuils choisis. Ces derniers demeurent parmi les sujets de dissension les plus aigus, à la fois du fait des conséquences considérables qu'entraîne la fixation de leur niveau (inconstructibilité des zones), et, en même temps de l'arbitraire qui y réside nécessairement.

"On a été beaucoup critiqué sur les limites, pourquoi 1 m et pourquoi pas 2 m [seuil de la zone en risque fort]. On s'est beaucoup battu sur cette frontière et les discussions avec les maires elles continuent aujourd'hui" (Agent de l'État)

"C'est l'éternel problème des seuils. On sait qu'on a une incertitude de 15-20 cm ; mais il y a un moment où il faut bien s'arrêter. C'est comme la date d'arrêt du service militaire, il faut bien qu'il y ait des derniers à le faire" (technicien de syndicat intercommunal).

Des controverses s'ouvrent également au niveau communal, dans le cadre des révisions des POS visant à intégrer les nouvelles cartes des risques d'inondations, selon l'option procédurale souvent privilégiée dans les Bouches-du-Rhône. La démarche de ce

type lancée en 1995 à Aix-en-Provence amène ainsi les différents assujettis à émettre un ensemble de critiques de nature diverse portant sur les aspects techniques.

Sur les 250 observations recueillies durant l'enquête publique liée à la révision du POS, le commissaire enquêteur note qu'autour de quarante portent sur l'étude elle-même, à quoi s'ajoutent une trentaine de demandes de corrections relatives à la topographie des lieux et aux écoulements localisés. Les observations restantes concernent des sujets variés : craintes et protestations relatives à la dévaluation foncière, demande de révision de la fiscalité locale ou d'interventions sur la rivière, évocation des problèmes assurantiels et mise en question de la responsabilité des élus et plus largement de la puissance publique. Pour l'essentiel, les remarques touchant aux aspects techniques contestent les résultats de l'expertise - aucune inondation n'a été observée aux endroits désignés ; aucune étude antérieure n'indique les mêmes zones inondables. Ils mettent aussi en cause l'étude elle-même, soit dans ces hypothèses de base - les travaux réalisés ne sont pas pris en compte - soit dans la démarche adoptée- une méthode inadaptée à la région aurait été employée, un expert "*étranger*" serait intervenu. Enfin, certains demandent une contre expertise conduite par un expert choisi par les riverains (l'association syndicale des propriétaires des lotissements concernés), aux frais de la collectivité ayant initié la procédure.

Comme l'indique cette dernière requête, l'absence de compétence force ces critiques à se limiter aux seuls résultats apparents du processus de fabrication des cartographies. Elles ne peuvent interroger, sinon globalement et indistinctement, les sources et les mécanismes qui fondent cette représentation particulière du danger.

Par rapport à ce premier ensemble, on peut donc distinguer un second type de remise en cause du socle empirique de la norme, qui s'attaque plus directement à ces composantes technico-scientifiques. Ces contestations émergent dans un nombre plus réduit de dossiers qui se caractérisent par la présence d'enjeux et d'intérêts débordant le cadre individuel et touchant à différentes formes d'intérêts collectifs.

C'est le cas en particulier de plusieurs communes (5 cas relevés dans les Bouches-du-Rhône) ou d'acteurs économiques ou publics importants (notamment deux entreprises sur la vallée de l'Arc, et la base aérienne de Salon dans le cas de la Touloubre). Dans ces cas, les oppositions peuvent mobiliser des ressources techniques et financières et opposer à la description officielle du danger une description alternative, sous la forme d'études concurrentes, réalisées par des bureaux d'études et selon des méthodologies différentes. Contrairement au premier cas, la controverse peut alors se déplacer sur le plan uniquement de la technique, puisque coexistent alors deux visions divergentes, voire antagonistes, de la même réalité.

5.3.B Réduction des controverses et dissymétrie des savoirs

La plus grande partie des remises en cause visant la description officielle du danger, ne connaissent pas d'extension ultérieure significative. Cela peut s'expliquer par les ressources d'expertise limitées auxquelles ont accès les opposants et, parallèlement par la forte légitimité technique des services certifiant la connaissance sur l'inondation et auxquels s'en remettent généralement les populations. Ainsi, les associations de sinistrés concernées au premier chef ne peuvent pas s'appuyer sur un stock de compétences spécialisées en la matière (à l'exception de celles qui bénéficient d'un soutien des

municipalités). Tel ou tel de leurs membres peut mobiliser un savoir expert, mais cet apport individuel ne leur permet pas de se hisser au niveau minimum d'expertise exigé pour produire des argumentaires suffisamment étayés. De façon plus générale, les particuliers recourent dans la quasi totalité des cas à des formes de connaissances ordinaires, dépendant de l'observation ou de la "*mémoire des anciens*", ou enfin, de nature technique mais étroitement localisés (étude topographique ou hydraulique sur une parcelle ou au mieux un regroupement de terrains).

En outre, le savoir des techniciens de l'État comme des bureaux d'études apparaît protégé par un double ancrage. Il s'appuie d'abord sur un ensemble de références technico-scientifiques qui en assoient la crédibilité.

" Les cartes d'aléas du syndicat intercommunal, c'est quand même pas mal, ça correspond bien à ce qu'il se passe. Ils ont entré des données dans un logiciel, sur les hauteurs d'eau le terrain, et avec ça ils essaient d'extrapoler sur une inondation centennale. C'est un logiciel de calcul lourd. Et puis il y a pas mal de sources, l'origine de l'orage, sa durée, l'écoulement des eaux, leur vitesse." (responsable d'une association de sinistrés)

La nature des connaissances elles-mêmes constitue une barrière. L'hydraulique et ses équations mathématiques, la pluralité des domaines qui s'articulent autour (météorologie, hydrologie et hydrogéologie, pour ne prendre que les principaux), la place accordée aux raisonnements à base statistique s'opposent à toute tentative de "creuser la question" et favorise la délégation aux experts :

"Ca ne remonte jamais jusqu'à nous les contestations parce que c'est un domaine tellement technique. Dans ces cas-là je crois, dans toutes ces histoires de crues, on fait totalement confiance au bureau d'étude, un chèque en blanc, on estime qu'ils ont les compétences" (ingénieur chargé de la mesure, DIREN)

En second lieu, les techniciens de terrain travaillent aussi à articuler savoir d'expert et représentations communes, cette mise en relation apparaissant comme un élément central de leurs pratiques. Ils estiment en effet que leur capacité à convaincre dépend en grande partie de la qualité de cet entrelacement de références :

"Il faut coller au terrain. Toutes les observations possibles sont intéressantes parce qu'après on est jugé sur le terrain, de toute façon. Il y a toujours quelqu'un se rappelle d'une crue, à tel endroit, il ne faut pas avoir loupé ça." (ingénieur de bureau d'étude)

La carte elle-même peut être mobilisée dans cette entreprise. L'objet cartographique permet de rassembler et d'imbriquer les différents savoirs - modélisation et avis individuels - à l'intérieur d'un même espace, où se condense l'ensemble des informations, témoignages, calculs qui ont servi à sa fabrication [voir document] :

"Je me suis promené avec la cartographie des zones inondables et j'ai rencontré les gens, pour leur demander si ce qu'ils voyaient, c'est ce qu'ils avaient vécu. Puis j'ai tout reporté sur les fonds de plan, hauteurs, année, un peu le fonctionnement, les adresses et le nom des gens, collecté des photos, en particulier sur les parties avec le plus de doutes, là où l'eau a tendance à s'étaler. J'ai pas chiffré mais c'était entre 50 et 60 personnes. Et tout est archivé " (agent de service intercommunal)

En définitive, ces différents efforts se combinent pour placer hors-champ le substrat technique d'où émerge le tracé. Les incertitudes de la mesure, les hypothèses faites sur les phénomènes, et plus généralement l'ensemble des inscriptions antérieures au tracé et

sur lesquelles celui-ci se fonde disparaissent, effacées par l'image que la carte offre de la nouvelle réalité :

"les élus et les personnes concernées regardent la carte, d'abord. L'étude, ils ne la voient pas, ils déplient la carte, et puis ils vont droit au but, est-ce que ma parcelle est inondable, est-ce que ma maison est inondable, c'est tout ce qui les intéresse... J'ai jamais rencontré personne qui soit intéressé par les calculs." (ingénieur de bureau d'étude)

Placés en position d'observateurs extérieurs à l'outil de visualisation du danger, les critiques ordinaires de la description officielle peuvent difficilement traduire leur opposition en argumentaires efficaces. En ce sens, leur extériorité et le respect qu'ils portent à l'objectivité du savoir produit réduisent à la source, en quelque sorte, les controverses potentielles.

5.3.C Le cadrage politique des controverses techniques

Un nombre plus limité de dossiers est marqué par la remise en question des fondements techniques de la décision réglementaire. Ces cas sont caractérisés par l'importance des enjeux concernés et des ressources mobilisables par les opposants, qui peuvent défendre une vision propre du danger en la traduisant notamment sous une forme objective (carte d'aléa commandée par les communes par exemple). De ce fait, la dissension est maintenue sur la description officielle de la menace liée à l'inondation.

Cependant, cette divergence n'ouvre pas à proprement parler un débat dans le domaine technique, au-delà des affirmations réciproques concernant la validité de chacune des visions proposées. Se situant d'emblée au plan politique, la controverse continue en fait de se développer à ce niveau, sans connaître d'extension au plan technique.

Un exemple permet d'illustrer ce maintien de la controverse dans un cadre pour l'essentiel politique, qui, du moins dans ces grandes lignes, peut s'appliquer aux autres cas observés.

Dans l'exemple choisi, la controverse d'origine naît de la coexistence de deux cartes d'aléas, réalisées par des bureaux d'études différents et commandées, respectivement par la commune de K., engagée dans un projet de développement urbanistique, et par le syndicat intercommunal auquel elle appartient, qui assure la maîtrise d'ouvrage d'une cartographie réglementaire du risque, selon le modèle prôné par l'État dans le département à partir de 1994.

La juxtaposition des deux cartes est à l'origine d'une situation délicate puisque les deux descriptions du danger ne coïncident pas. Certaines zones apparaissent protégées ou peu inondées dans l'étude commandée par la commune, tandis qu'elles sont placées en zone rouge dans l'étude du syndicat intercommunal. Les différences de hauteurs d'eau estimées varient entre moins de 50 (première étude) et plus de 1 m (seconde étude). En outre, cet écart ne peut pas être facilement réduit. Les deux bureaux d'études en question font partie des intervenants réputés du secteur et aucune erreur manifeste n'explique leurs conclusions contradictoires. Leur divergence provient en fait des méthodes adoptées et plus précisément de la confiance accordée ou non à certaines mesures par rapport à d'autres : la première étude utilise les données d'une station qualifiée de *"douteuse"* par le service hydrologique, tandis que la seconde se base sur une estimation des débits par des pluies engendrées statistiquement. Cette différence

d'appréciation conduit à une variation du débit estimé pour la crue centennale de 160 m³/seconde à 400 m³/s.

Dès lors le débat s'articule autour des contenus des études mais en débordant systématiquement du cadre technique, qui devient in fine l'objet même de la négociation. La divergence relative au débit de référence ne peut en effet déboucher que sur un questionnement plus large sur le choix des méthodes, des paramètres de correction, des hypothèses, etc. Le maire peut ainsi accuser le pessimisme irréaliste de certaines des évaluations adverses :

"Dans leur modèle, il y a aussi le fait de dire, 'on calcule la crue centennale en mettant l'orage de partout', mais sans faire des combinaisons que l'on connaît. Par exemple, quand il pleut sur Lambesc, il pleut pas sur le Caronte, quand c'est sur la Crau c'est pas ici. Alors ça peut être aussi un argument pessimiste qui conduit à ce qu'on prend un coefficient maximal pour tous les paramètres" (maire de la commune de K.)

L'arbitraire de la nouvelle réglementation est aussi critiqué et le remplacement des anciens seuils par de nouveaux, qui viennent soudain annuler les projets de la commune, auparavant envisageables. Par ailleurs, ces seuils étant souvent dépassés de quelques centimètres à peine, les incertitudes liées à la mesure deviennent un argument mobilisable :

"Là, c'est une plaine à blé, on doit se situer dans le problème de la limite au centimètre. Là, c'est un point d'inflexion, on peut construire ou pas construire au centimètre près. Or quand on fait un relevé topographique par photo aérienne, je veux dire.." (id.)

En conséquence, plutôt que de placer le débat sur le plan technique, le maire choisit de proposer un traitement de cette divergence dans un cadre explicitement politique, qui englobe la question de la technique dans une discussion plus large :

"Ca vaut quand même le coup qu'on détermine le plus précisément possible et d'un accord commun la vraie position de la zone rouge. Je voulais saisir le Préfet. le bureau d'étude a sorti une étude que vous avez validée, qui a permis de valider le POS, on en arrive à un autre bureau d'étude qui trouve une crue 3 fois plus grande. moi je vous propose de les rapprocher pour savoir ou nous en sommes. " (maire de commune, accent ajouté)

Dans cette proposition de résolution de la controverse, les frontières entre les acteurs techniques, administratifs et politiques sont alors effacées et le niveau de la crue de référence redevient une matière à discussion à l'intérieur de ce forum associant pouvoirs territoriaux, représentants de l'État, et techniciens :

"Donc l'idée c'est que les deux bureaux d'études se réunissent avec les services de l'État, qu'on admet ensemble une stratégie, parce que la crue centennale, il y a pas d'éléments concrets qui permettent de la vérifier" (maire de commune, accent ajouté)

Comme le montre, entre autres, le point suivant, cette proposition n'aura pas de suite. Les services de l'État associés au syndicat intercommunal parviennent à faire reconnaître la primauté de la vision du danger qu'ils défendent. Dans ce cas comme dans d'autres similaires, l'absence de développement de la controverses au plan technique montre l'instauration progressive et le maintien, pour l'essentiel de la méthodologie définie par l'État.

6 Les transformations de l'action publique autour de la nouvelle représentation officielle du danger

La mise en place de la cartographie réglementaire engendre un ensemble de transformations à la fois au sein des services de l'État, dans les collectivités locales et dans le groupe des acteurs spécialisés dans la description du danger. Durant la mise en œuvre du programme impulsé par l'administration centrale, les pratiques de ces multiples co-producteurs de l'action publique, mais aussi leurs relations évoluent donc en permanence. S'il est impossible de suivre en détail ces séries de transformations, on peut se donner pour tâche de décrire, au moment où s'arrête l'enquête, les configurations des différents jeux territoriaux dans lesquels ces acteurs s'inscrivent : quelle est la nature des accords et des désaccords existants dans ces jeux, concernant les modalités des politiques de prévention des inondations ? comment et dans quelle mesure les relations de nature conflictuelles se stabilisent-elles, au moins partiellement, et autour de quelles définitions partagées de l'action publique ?

La présentation de trois types de modifications permet d'offrir des éléments de réponse à ces questions : le premier changement identifiable concerne l'imposition d'une contrainte objective par l'usage de la cartographie réglementaire ; le second touche au domaine des travaux opérationnels, avec la mise en place d'aménagements et d'équipements adaptés à la nouvelle contrainte ; un dernier ensemble de transformations concerne les pratiques réglementaires, où se négocient les modalités de la fixation des zones et des prescriptions localisées.

6.1. La reconnaissance d'une contrainte objective liée à l'inondation et décrite par la carte

La comparaison entre la situation initiale et celle que l'on observe au moment de l'enquête de terrain (1999-2000) révèle une extension indéniable de l'usage de la cartographie réglementaire dans le département. Sous ces différentes formes, la carte de risque tend à devenir le descripteur officiel et unique du danger.

Du point de vue de l'action collective engagée, la politique initiée en 1994 est donc une réussite dans les Bouches-du-Rhône. L'ensemble du système local se s'aligne pas automatiquement sur la position adoptée par l'État, mais celle-ci fait désormais référence et réoriente les pratiques publiques dans le sens voulu. Progressivement, l'objectivation du danger de référence certifiée par l'État s'impose ; la cartographie réglementaire

s'installe peu à peu, territoire par territoire au croisement des politiques d'urbanisme et de prévention des inondations ¹¹⁹.

Le principal facteur explicatif de cette évolution apparaît être la reconstruction d'alliances entre l'État et les collectivités locales, au-delà des divergences initiales et du coût politique du changement à opérer. La capacité de cette coalition à imposer une nouvelle vision du danger est particulièrement renforcée lorsqu'elle s'accompagne de l'unification des avis des techniciens et experts légitime à intervenir sur la question.

6.1.A La situation dans le département

Dans la plupart des situations suivies dans les Bouches-du-Rhône, l'usage de la carte d'aléas se développe et impose une nouvelle base normative dans l'estimation du danger lié aux inondations.

En premier lieu, l'atlas des zones inondables publié en 1996 conserve un statut de document de référence et ne fait l'objet d'aucun amendement ou correctif. Malgré les oppositions qu'il continue de susciter, la définition technique grossière et sujette à caution du danger qu'il offre, le document endossé par l'État sert toujours de fondement à la prise de positions "rigides" des services en matière d'application du droit des sols et, en particulier, de délivrance de permis de construire : il reste le "*bréviaire des services de l'État*" comme le note un technicien de bureau d'étude, qui par ailleurs, le "*connaît par cœur*" lui-même. L'engagement initial de la puissance publique apparaît donc efficace de ce point de vue, puisqu'il permet d'assurer durablement la légitimité de cette nouvelle vision du danger.

En second lieu, les réactions territoriales à cette modification unilatérale des règles du jeu local s'orientent dans leur ensemble vers une acceptation du dispositif. L'impossibilité de recueillir des données sur l'ensemble des communes et sur leur évolution empêche ici de démontrer rigoureusement cette affirmation ; toutefois l'examen de l'échantillon des situations suivies apporte une validation acceptable par la convergence observée. Un rapide passage en revue de ces situations illustrera le propos.

- Dans le cas de la commune d'Aix-en-Provence, la première carte d'aléas fondée sur la zone centennale est réalisée en 1989. Elle provoque une levée de bouclier parmi les élus, dont la réaction négative bloque toute traduction sur le plan réglementaire. Début 1993, pour des raisons conjoncturelles, un PER associé à un PIG est lancé par l'État, mué ensuite en PPR. Une enquête publique est organisée en 1995-96, liée à la révision du POS et à l'intégration dans celui-ci de la nouvelle carte d'aléas. Le commissaire enquêteur après recueil de plusieurs centaines d'observations émet un avis favorable avec des recommandations, notamment des corrections marginales, de nature topographiques, pour quelques parcelles. Seuls deux dossiers sur l'ensemble des requêtes formulées restent conflictuels, avec une possibilité d'évolution contentieuse.

- Dans le cas de la commune de Berre, une première procédure de cartographie réglementaire - par prescription d'un PER - est lancée dès 1985, mais ne connaît pas de réelle progression durant dix ans. Engagé de son côté dans l'élaboration de son POS, la

¹¹⁹ Cette évolution en mosaïque est d'ailleurs suivie attentivement par les services de l'Etat (DDE) qui tiennent un tableau à jour de l'avancement des différentes procédures couvrant la centaine de communes concernées dans le département. Le tableau mentionne les deux principales étapes qui pour les agents, sont cruciales dans l'estimation de l'avancement des actions engagées : définition rigoureuse de l'aléas dans une carte, insertion de cette connaissance dans les documents d'urbanisme (POS ou PPR).

commune résiste aux injonctions de l'État et poursuit une politique d'aménagement destinée à réduire l'impact des inondations qui atteignent jusqu'à son centre ville. Une nouvelle série d'échange s'engage à partir de 1995, suite à de nouvelles études d'aléas lancées par la commune, et la parution de l'atlas des zones inondables en 1996 (celui aggrave la situation communale en plaçant tout le territoire sous les eaux). À l'occasion de la réalisation d'études plus affinées, notamment à partir de 1998, le conflit évolue vers une discussion entre les services de l'État et ceux de la mairie, autour des zones qui apparaissent pouvoir être ouvertes à l'urbanisation, selon les nouvelles connaissances produites.

- Sur le bassin versant de la Touloubre, le syndicat intercommunal en charge de la réalisation de la cartographie du risque, pour le compte des communes délivre le document désignant les zones inondables en 1999. Celui-ci respecte les recommandations méthodologiques et les orientations promues par l'État. L'opposition d'une commune (voir point précédent) ayant réalisé en parallèle sa propre carte de risque n'aboutit pas. Seule la connaissance officielle, défendue par le syndicat intercommunal et l'État fait alors référence pour l'ensemble de la vallée. Les communes membres du syndicat reçoivent le document et doivent le retranscrire dans leur POS à partir de 2000.

- En définitive, seuls deux cas de communes opposées activement à la politique de l'État sont mentionnés par les services. Dans ces configurations, les élus associés à la population et à des associations contestent la légalité du changement impulsé par les services de l'État et les nouvelles formes de description et de prise en compte du danger d'inondation.

6.1.B Facteurs et mécanismes intervenant dans la reconnaissance de l'objectivité du danger

Deux éléments apparaissent déterminants dans l'acceptation du caractère objectif du danger, décrit par la carte officielle et, au-delà, de l'ensemble de la méthodologie qui fonde cette approche.

- Le changement nécessite d'abord un soutien net, quoique pas nécessairement explicite, des élus. La définition objective du danger ne s'impose comme une évidence qu'au travers de la formation, ou plus exactement de la réformation d'alliances entre les services de l'État et les élus autour de la nécessité de cette politique, et ultérieurement du contenu à lui donner.

Cette situation est particulièrement claire dans le cas d'Aix-en-Provence où dès l'origine, la procédure d'intégration de la carte d'aléas au POS fait l'objet d'une entente entre les deux autorités publiques.

"Pour des raisons d'opportunités politico-administratives, les gens d'Aix ont préféré faire dire que l'État était le porteur de la zone inondable de l'Arc et donc qu'il s'agissait d'un PIG. Le maire, en accord avec nous, a dit "Je ne veux pas faire le POS, que l'État le fasse". Donc c'est nous qui avons fait la révision du POS pour prendre en compte le PIG inondation. Mais le dossier technique a été fait et payé par la commune" (agent de la DDE)

De ce fait, les édiles s'abstiennent d'intervenir et de se faire les porte-parole des populations lésées, en faisant le choix du soutien à la politique de l'État dans la gestion de la crise locale ouverte par la procédure :

"Aix sur l'enquête publique n'a pas soutenu ses administrés. Ils n'ont pas relayé les gueulards, bien qu'ils auraient pu. C'est le cas sur Venelles ou sur Septèmes où on a des réunions publiques pour faire pression sur la DDE" (agent DDE)¹²⁰

Le rapprochement est rendu possible par le fait que le dispositif réglementaire rencontre en fait certains intérêts des collectivités locales, ce qui tend à contrebalancer les inconvénients généralement soulignés (contraintes, intérêts de la population lésés, etc.). Cette convergence touche en particulier aux avantages que fournit un cadre de décision fixe, qui tend à protéger les responsables publics contre les exigences et la pression exercée par les administrés. L'offre par l'État d'un document recouvert d'une autorité supérieure, et dans le cas de la cartographie réglementaire fondé sur une base objective, permet de réguler cette source d'incertitude politique locale :

" Subjectivité égale forte pression... (de la part des pétitionnaires). si le maire a la faculté d'apprécier, il faut qu'il apprécie au départ une fois pour toutes, avec la procédure concertée, transparente qui est l'élaboration du POS. Tout le monde dit son mot sur le règlement, mais après au quotidien, l'élu a pas tout ce travail d'appréciation, permis par permis, parce que c'est une pression monumentale" (Chef des services techniques d'une municipalité)

Dans ces alliances entre les services de l'État et les collectivités locales, la procédure PPR permet alors de transférer une partie de la charge politique sur l'autorité centrale, plus éloignée. En même temps, l'État apporte un supplément de légitimité permettant de "faire mieux passer la décision"

"Quand on passe par cet artifice, type "c'est l'État qui a imposé... ", nous on joue le jeu. On n'a pas à être élu, et on peut faire prescrire par le préfet, si c'est nécessaire" (agent DDE)

■ L'unité et l'uniformité du discours des techniciens constituent un second point d'appui déterminant dans l'extension de l'usage des cartographies officielles. La coordination des avis des différents experts unifie et renforce le discours technique sur le danger. Ils assoient et certifient le caractère objectif du savoir produit en effaçant le caractère conventionnel et pour partie subjectif des choix de méthode dont il découle.

On peut notamment l'observer au moment de la conduite de l'enquête publique d'Aix-en-Provence où le rapport fait par le commissaire enquêteur tend à gommer les différences entre les études antérieures pour les présenter comme convergentes, en ce qui concerne l'établissement d'un chiffre de débit de référence.

Ainsi, après comparaison des documents (étude SOGREAH (1967), SCP (1977), Lefort (1994), CERIC (1990), et diverses autres sources) et une discussion sommaire, le commissaire mentionne un débit "*retenu pas la DDE*", puis un autre "*trouvé*" par un autre expert (M. Borel) qu'il retient pour établir une relation entre la crue décennale et centennale (un facteur 3), et conclut alors qu'il est "*prudent de retenir un débit centennal de 475 m³/s.*"¹²¹

Le document met par ailleurs à profit l'accumulation des différentes sources d'autorités techniques pour asseoir sa propre crédibilité, tout en certifiant, en retour, leur validité... Il est précisé en note qu'un des experts cité, M. Lefort est

¹²⁰ Cette absence de dissension se traduit également dans la couverture par la presse locale du sujet. Pour l'essentiel, les articles relaye la position des autorités publiques, et offrent une vision dédramatisée et "rationnelle" de la question.

¹²¹ A. Spiteri, *Révision du POS - PERi de l'Arc*, rapport du commissaire enquêteur, 25 juin 1996, p. 6

un "spécialiste hydraulicien incontesté du cadran sud est de la France", tandis que le texte signale ailleurs que "les études ont été conduites avec les techniques informatiques parmi les mieux adaptées du moment" et que "l'intervention d'un Expert indépendant a confirmé leur totale objectivité et fiabilité"¹²²

D'une façon proche, la carte réalisée par le syndicat intercommunal de la Touloubre est de l'avis de son rédacteur difficilement contestable du fait de l'accord des techniciens, de l'État comme des collectivités locales qui l'ont validé au sein du comité de pilotage des études.

"Refuser la carte, ça serait remettre en cause tout notre travail. Tout celui du groupe de travail technique, c'est impossible" (technicien de syndicat intercommunal)

La même conjonction des opinions est à la base de l'effort de conviction que peut exercer le discours des techniciens, notamment face à des élus, a priori réticents :

"En général on a la DDE qui nous soutient. pour ça B [l'agent de la DDE] est toujours du côté du bureau d'étude. Si les élus ont des interrogations, ils se tournent vers lui et il dit "Ah non non, moi je suis d'accord avec eux", et hop tout s'arrête" (agent de bureau d'étude)¹²³

6.2. Le système d'action des travaux : aménager la contrainte

De façon parallèle à l'imposition de la contrainte objective qui accompagne l'affirmation de l'existence d'une zone inondable, des programmes d'intervention opérationnels sont conçus au niveau local en fonction de la nouvelle donne juridique. Dans une certaine mesure, ils en compensent aussi les effets et en facilitent parfois l'acceptation.

L'élaboration de ces programmes contribue à rouvrir un jeu de négociations bloqué par la position initialement "rigide" de l'État, nécessaire dans l'exercice de ses compétences réglementaires. En même temps, la réorganisation de ce réseau d'action publique conforte la nouvelle norme en l'intégrant à son fonctionnement.

Les communes, les syndicats intercommunaux et les différents intervenants associés dans la conduite de ces actions élaborent des programmes de travaux entérinant l'existence de la zone inondable, avec ses attributs et ses contraintes propres. Le gel des zones de "risque fort", posé comme non négociable, s'articule alors avec une offre d'aménagement, qui peut être traditionnel (équipement d'évacuation des eaux) ou plus souvent, s'intégrer à un programme de développement local par la revalorisation de l'espace de la rivière. Ainsi, les marges de manœuvre sont recrées, à l'intérieur d'un cadre qui inclue toutefois la nouvelle contrainte.

¹²² En contrepoint, l'opinion émise à propos du public vaut la peine d'être citée pour le rapport qu'elle signale aux profanes : " le public "n'a pas toujours compris les composantes physiques des études et la finalité de cette révision (..) il a alourdi les registres d'observation répétitives (op. cit.)

¹²³ La confiance des élus envers l'agent de la DDE, née d'une longue collaboration, est ici déterminante. "A. [l'agent de la DDE] est apprécié, il est rassurant, s'il dit ça, on peut lui faire confiance. Donc pour les maires s'il dit que c'est bon alors c'est bon, on revient pas dessus.. même si c'est désagréable. Il passe bien auprès des maires"

Les programmes d'intervention des syndicats intercommunaux (SIBT sur la Touloubre et SABA sur l'Arc) offrent le meilleur exemple d'une telle combinaison. Tout en relayant la politique de l'État vis-à-vis des zones inondables, par la prise en charge des cartographies, les politiques menées dans les deux syndicats s'orientent vers des solutions "néo-aménagistes". Celles-ci sont fondées sur des équipements et des travaux adaptés au nouveau contexte réglementaire et politique promu par les défenseurs d'une action planifiée et globale sur les rivières (Agence de l'Eau, Conseil Régional, DIREN).

La démarche suivie reconnaît le statut spécifique de la zone inondable qui est traitée comme une ressource pour le développement d'autres actions publiques (liées au cadre de vie, au "développement vert") et l'encouragement de nouveaux usages (loisirs, découverte de la nature, pêche, etc.). Concrètement, les actions défendues relèvent d'une forme naissante d'ingénierie environnementale, allant de l'entretien des cours d'eau à l'aménagement des berges, en passant par la préservation de milieux ou d'espèces aquatiques remarquables, complétée par des actions paysagères sur la ripisylve. Cette action n'empêche pas, en parallèle, la programmation de travaux de plus grande ampleur, destinés à évacuer une crue d'importance centennale. C'est ce qui est envisagé par exemple dans le cas de la Touloubre avec une dérivation et un stockage des eaux (projet de Gigery)

Une certaine imbrication se dessine entre les deux réseaux d'action publique dont on a dessiné les traits antérieurement (voir point 2). De fait, les mêmes acteurs contribuent à la définition de la nouvelle norme réglementaire, au plan technique, et au dessin des politiques et des solutions techniques d'aménagement global (notamment autour du CETE d'Aix-en-Provence, associé au CERTU, au CEMAGREF et aux bureaux d'ingénierie de la SCP¹²⁴ basés au Tholonet). Un mouvement d'ensemble s'initie à cette époque en lien avec des évolutions nationales (loi sur l'eau, renouveau écologiste notamment) Cette dynamique touche les organismes publics et privés qui réfléchissent à ces questions et les oriente vers la recherche de solutions techniques et gestionnaires alternatives. La doctrine technique locale entre ainsi dans une phase d'adaptation à la nouvelle donne politique et réglementaire, en reconstituant le stock de solutions pouvant être offertes aux maîtres d'ouvrage publics.

Les solutions avancées ont pour point commun de rompre avec la référence purement hydraulique antérieure et de mettre en avant les exigences liées à l'eau. Celles-ci doivent structurer les choix d'urbanisme, plutôt que l'inverse. En outre, ces politiques d'équipement "de seconde génération" élargissent la palette des moyens d'intervention publics en privilégiant les tâches de gestion et d'information, plus que l'équipement pur : actions de maîtrise et de gestion foncière, systèmes d'alerte et d'information sophistiqués par exemple.

¹²⁴ Voir à ce propos les réflexions menées à partir de 1994-1995 dont on trouve la trace dans CETE, CERTU et "Groupe Eau", *Risques d'inondation et urbanisme, Bassin-versant de l'Arc*, mai 1995. ainsi que dans le projet, à la même époque d'un observatoire de la rivière.

6.3 Les aménagements de la norme dans le domaine réglementaire : administrer le danger

De même qu'elle modifie les politiques d'intervention, la prise en compte progressive des cartes d'aléas dans la politique réglementaire ne se fait pas sans une adaptation fine de ses modalités d'application et d'imposition aux différents territoires.

Les pratiques des communes en matière de régulations liées à l'urbanisme s'ajustent au cas par cas à la contrainte objective créée par la carte, mais au sein d'interactions qui permettent de réengendrer des marges d'interprétation et une certaine liberté de manœuvre. L'exécution de la politique se présente alors comme une retraduction continue de l'orientation centrale, dans des formes spécifiques à chaque territoire et selon son histoire propre.

À défaut de pouvoir comme il le faudrait suivre quelqu'une de ces situations pour restituer la façon dont s'opère cette articulation de la nouvelle norme avec les usages existant, on peut esquisser ici une typologie de ces modes d'insertion. Ceux-ci se distinguent en fonction principalement des rapports établis antérieurement entre les services de l'État et les acteurs territoriaux, et plus précisément de la capacité de ces derniers à faire prédominer une conception propre du bien commun local.

■ Les marges de manœuvre autorisées sont maximales lorsque les pouvoirs locaux peuvent avancer une définition légitime de l'intérêt général et faire reconnaître une autre forme d'articulation entre les exigences d'urbanisme ou de développement et celles de prévention des inondations.

Le cas de la base aérienne de Salon-de-Provence est exemplaire à cet égard.

Le processus de définition du danger officiel est engagé au moment de la révision du POS de la commune (1998). Les services de la ville s'appuient sur une étude d'aléas pour établir les zones inondables, qui incluent la base aérienne (le terrain occupé étant un ancien marais). La ville édicte alors un projet de règlement ayant pour conséquence de bloquer toute construction et tout développement, en raison de l'inondabilité du territoire concerné. Les agents de la base associés à cette procédure de façon fortuite interviennent alors directement auprès du préfet, et contestent les contraintes imposées par la réglementation appliquée. Les discussions s'engagent également entre le sénateur maire de Salon et le général commandant la base. Ces échanges débouchent sur un compromis : le tracé est maintenu, mais une nouvelle zone est créée, qui permet aux services de la base de réaliser des constructions nouvelles, avec des prescriptions particulières dans les zones les plus exposées. Néanmoins, l'obligation énoncée reste suffisamment floue pour "*permettre de tout faire*" (les constructions ne doivent pas être « susceptibles d'entraver ou de perturber de manière significative l'écoulement des eaux » [je souligne]) L'accord passé transfère à l'autorité militaire la responsabilité de l'appréciation du risque, mais aussi des mesures propres à assurer le respect des droits et des intérêts des autres riverains.

Un autre exemple de ce type d'aménagements est donné dans le cas de la ville de A. où le DDE choisit d'arbitrer en faveur d'une interprétation plus souple de la norme. Le caractère politique du dossier est très net, le maire occupant une position éminente au

Conseil régional et les enjeux pour la ville de la décision réglementaire étant très importants. Par ailleurs cette position est prise contre l'avis des services eux-mêmes.

"Du fait de la force du Maire et de la faiblesse du Sous-préfet, on est amené à faire des compromis, et à ne plus se baser sur des normes techniques, et à faire des zones industrielles en zone inondable. Mais ça ne durera pas, des positions aussi souples ne tiennent pas longtemps ; il faudra bien, revenir à la norme, c'est-à-dire établir des normes techniques " (Agent de la DDE)

Ces cas, qui demeurent rares, posent cependant le problème du maintien du cadre imposé par l'État (la "rigidité" de l'application) et, plus concrètement, de la crédibilité dans le département du service qui assure le traitement des dossiers. Le caractère exceptionnel de la situation est alors souligné par le contournement du service en question, dont la politique rigoureuse n'a pas à être publiquement amendée.

"Il y a des maires qui ont plus d'entrées que d'autres à la DDE, donc ... enfin bref, je vous donne pas plus de détails, vous comprenez comment ça peut se passer. De toute façon, nous quand on dit "il y a un risque" et que le DDE veut passer au dessus pour ceci ou cela, il nous écarte, c'est plus simple. Il prend un autre service pour faire la chose, donc on a pas à se déjuger... c'est plus commode... Ca c'est passé une fois... Nous, si il y a un risque, on pourra pas dire qu'il n'y en a pas, la règle elle est là" (agent de la DDE)

■ En situation d'opposition forte du pouvoir territorial, les situations de conflit tendent à laisser la place à un travail d'interprétation de la contrainte créée par la cartographie réglementaire. Ce travail s'opère dans les cas observés par une discussion au double plan technique - quant aux paramètres, méthodes et outils de description du danger- et réglementaire -en ce qui concerne les modalités de prescription qui s'appliquent aux zones identifiées comme menacées.

Ainsi dans le cas de la ville de Berre, la réalisation des études plus fines, notamment après 1998 est l'occasion pour les services de l'État et de la ville de s'entendre - après des années d'antagonisme- sur une "méthode" commune de travail sur ce dossier, et de réduire par là les dissensions autour de la nature de la contrainte "naturelle" qui pèse sur l'urbanisme communal.

Celle-ci est fondée sur un certain nombre de critères de validité de la connaissance, proposés par la commune et qui satisfont l'État. La ville choisit un "bureau d'étude reconnu" qui emploie une technique réputée (modèle de simulation d'écoulement) dont les résultats ne sont validés qu'après une discussion technique serrée et un contrôle par l'agent de la DDE des paramètres choisis (choix des nœuds de localisation, des biefs, critique de la photogrammétrie... etc.). À partir de là, les points de vue en matière de références techniques tendent à converger (sur le niveau des "pluies de projets" contre lesquelles on se prémunit ; sur le modèle lui même dont la fiabilité, une fois vérifiée, est tenue pour acquise, etc.). La ville y trouve son compte dans la mesure où l'affinement de la connaissance permet de "libérer" des zones (par rapport aux zonages inscrits dans l'atlas des zones inondables par exemple) et autorise un certain développement.

■ Enfin, dans les situations où les services de l'État sont en mesure de faire prévaloir la conception de l'intérêt général qu'ils défendent, l'interprétation des exigences de la

nouvelle norme est strictement cadrée. Les marges de jeux autorisées sont cantonnées aux limites des zonages, et sous la forme de l'exception consentie. Cette possibilité est ouverte à un double niveau.

D'une part, elle peut se faire au moment de la validation des cartes d'aléas. Celles-ci font l'objet d'un réexamen après un échange avec les élus pour corriger les choix subjectifs opérés par le rédacteur (pessimisme ou optimisme des hypothèses retenues) et pouvant avoir des conséquences importantes.

"Étant donné que c'est pas une science exacte, si vraiment ça peut bloquer les communes sur un projet... Une zone qu'on a trouvée inondable ne va pas disparaître de la carte comme ça, c'est plutôt sur les critères hauteurs-vitesses où il y a du flou. On peut revenir sur certains points après discussion avec les élus, si on a été un peu sévère et qu'on a trop appliqué le principe de précaution, pour ne pas prendre de risques" (ingénieur de bureau d'étude)

D'autre part, cette adaptation peut se faire en prenant en compte les interventions des communes visant à modérer la pression exercée sur l'urbanisme par l'inondation. La nature de cette influence, associée aux mesures que peuvent prendre les communes pour gérer le danger (secours, alerte, auto-protection) entrent alors dans la sphère de la négociation.

"Pour le PPR, on fait une discussion avec tous les élus pour connaître tous leurs projets et c'est là où la carte réglementaire peut varier en fonction des projets. C'est vrai qu'on peut tout arrêter, tous les projets d'une commune, en faisant une carte sévère. Au contraire on peut essayer de trouver des arrangements possibles s'ils prennent des précautions et de les laisser construire ce qu'ils veulent construire, mais bon. là, c'est de la négociation." (id)

Dans l'ensemble l'orientation prise par les services diverge des recommandations énoncées par l'administration centrale, mais la retraduction est toutefois nécessaire. Elle permet d'insérer le programme dans les relations existantes entre pouvoirs étatiques et territoriaux.

Or, la prise en compte du danger naturel dans les POS constitue sur le principal objectif des services. Cet effort répond à une logique plus large de rationalisation des interventions bureaucratiques et un souci de plus grande efficacité de l'action administrative :

"L'objectif c'est d'avoir des POS plus affinés. Il faut qu'on ait une cartographie pour la décennale, la cinquantennale, la centennale, au 1/2000ème. Après ça il ne restera plus qu'à les mettre sur la cartographie POS pour dire où c'est dangereux et où ça ne l'est pas. Et là vous pouvez donner des avis qui sont dignes de ce nom. Mais c'est un long travail" (Agent de DDAF)

Il s'agit aussi dans le même temps de planifier l'action publique sur le long terme pour la détacher des aléas de la vie politique et des changements de priorités. Pour ce faire, confier aux documents d'urbanisme la tâche de veiller au respect des engagements pris apparaît comme la meilleure solution :

"Très peu de gens insistent pour s'installer en zone inondable, surtout en ce moment. Mais on va rester encore quatre ou cinq ans en période pluvieuse, et si on a dix-quinze ans de période sèche, le problème se reposera. Si entre temps on est arrivé à intégrer un petit peu quelque chose dans les POS, le travail sera fait. Après ça sera plus facile. Si le maire veut enlever ça de son POS il sera obligé de faire une étude et le préfet ne le laissera pas faire" (Agent de DDE)

L'effort est d'autant plus nécessaire qu'une prise de conscience faiblissante de la nécessité de se protéger entraînera un accroissement proportionnel des demandes de construction adressées aux services. Or ceux-ci sont déjà soumis dans la région à des sollicitations et des pressions considérables, qu'ils s'efforcent de juguler à l'aide des documents réglementaires :

*"Il y a des maires qui contestent et qui jouent au chantage : " je ferme ma zone industrielle !
"Ce n'est pas facile de tenir. Si on intègre le risque dans les POS, on ne sera plus consulté...
C'est vrai que maintenant on a des pressions énormes, avec des problèmes de lotissements industriels, le maire hurle, "les gens vont aller ailleurs " (Agent de DDE)*

Ce souci d'enchâsser la description du danger d'inondation dans les documents d'urbanisme conduit à associer les différentes procédures conduites à cette fin, sans porter trop d'attention à leurs logiques propres.

La révision des POS et l'engagement d'un PPR renvoient ainsi à un même processus :

"C'est une boutade mais, pour nous le POS c'est la mairie en concertation avec l'État, et le PER c'est l'inverse..." (Agent de DDE).

La procédure PPR n'intervient souvent qu'en parallèle des discussions menées autour des POS sur les questions d'urbanisme et de développement, selon l'habitude des services. Le texte enregistre les résultats de ces échanges plus qu'il ne les organise.

" Le PPR vient calquer, pour la partie urbanisme, le POS, qu'on a négocié, assez durement, pour rester proche des idées de l'État. Le POS, c'est un prélude au PPR, ça a une valeur pédagogique pour les élus, ils ont l'impression que c'est leur chose on s'engueule beaucoup dessus, ça prépare le maires. C'est une pédagogie très PPR" (id)

Ainsi dans certains cas la parution du PPR est retardée par l'attribution à l'outil d'un statut subalterne, essentiellement formel. Face aux autres priorités des services, notamment la réalisation de nouvelles cartes d'aléas et leur intégration, l'achèvement de la procédure est un enjeu secondaire, qui suppose de *"trouver le temps"* pour le faire.

En définitive, l'usage de l'instrument réglementaire s'oriente dans les Bouches-du-Rhône vers une corégulation en partenariat entre l'État et les collectivités locales du traitement des questions d'inondations dans l'urbanisme¹²⁵. De ce fait, contre *"les grandes études prônées par le Ministère"*, c'est la volonté communale qui reste le facteur décisif dans le déclenchement d'une procédure de cartographie du risque : la commune doit être prête à faire un PPR, c'est-à-dire à financer une étude d'aléas. L'étude des vulnérabilités permettant de hiérarchiser les priorités prend dès lors une forme très empirique :

"Ce n'est pas parce qu'on a fait une étude de vulnérabilité qu'on a fait un PPR, c'est pas vrai. Cette étude elle est intuitivement dans nos cerveaux, je condense, mais pour dire que c'est du pif" (Agent de la DDE)

Le nombre des procédures à mener, le plan de charge des services et la pluralité des missions qu'ils remplissent forcent les agents à fixer des priorités, dans le choix des opérations à mener comme dans la conduite de ces procédures. L'ensemble des

¹²⁵ Les services de l'Etat supervisent également, dans le même temps, la réalisation de schémas d'assainissement pluvial, commune par commune, autre facette importante de la politique des communes dans ce secteur

orientations signalées ici et l'ampleur de la retraduction opérée sur le programme central doivent se comprendre en relation avec les moyens dont disposent ces services.

Ainsi, tout changement des méthodologies qui modifierait l'économie de ce mode de régulation, imparfait mais effectif, apparaît problématique, surtout en l'absence de ressources supplémentaires.

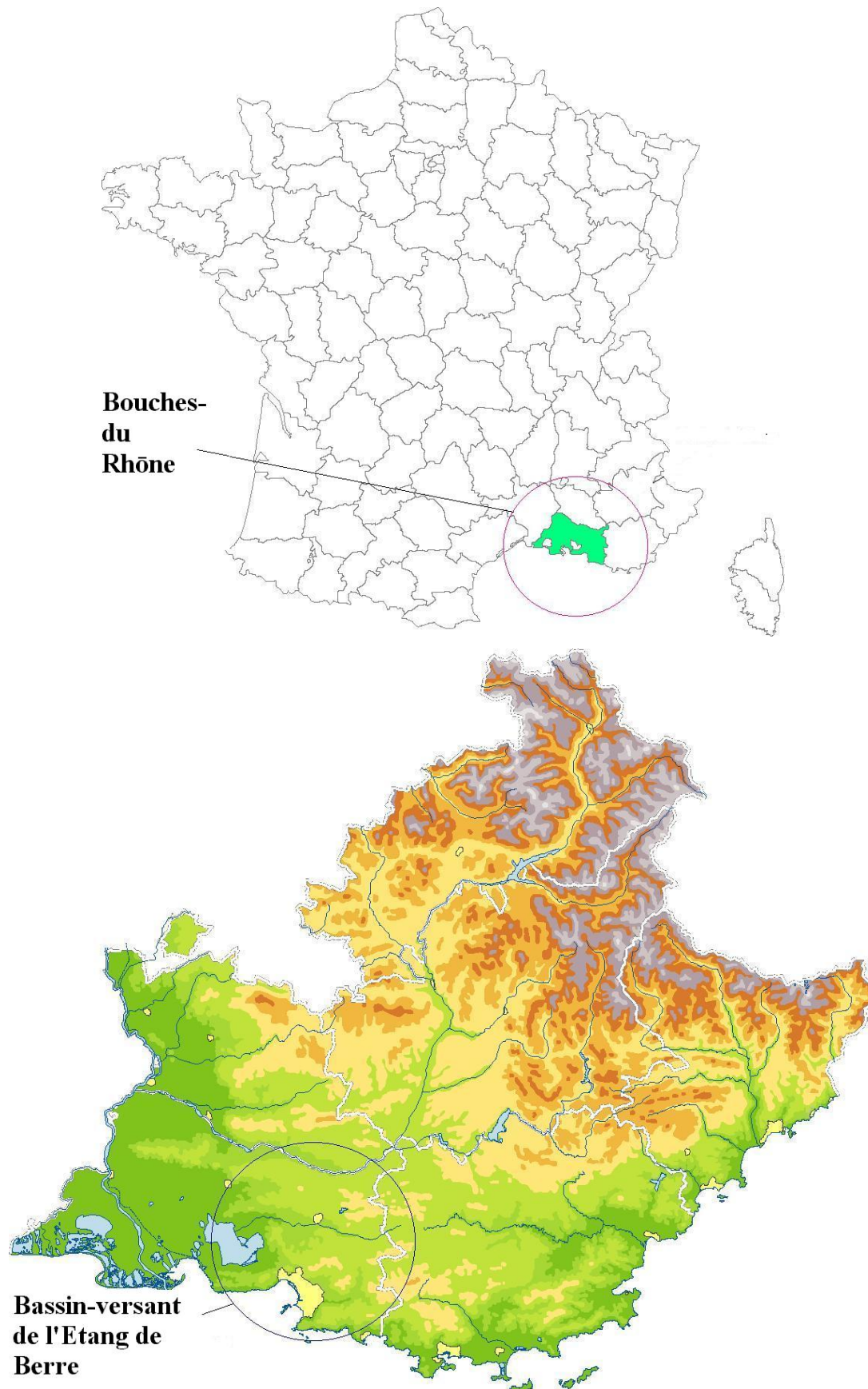
" Des bureaux d'étude battent en brèche la politique de l'État dans ce qu'elle a parfois d'absurde. Ils gênent l'action de l'État. Nous on applique une réglementation, un peu absurde, comme toute réglementation, 1 m ou 1,10 m, ça résiste pas à la réflexion un peu poussée.

Ils fournissent des arguments aux maires dans ce sens et nous on est très peu nombreux. Moi je suis tout seul, j'ai pas de temps à perdre, et plus il y a d'arguments, plus je fatigue." (agent de DDE).

*

Annexes

Localisation de l'étude de cas



Principaux sigles et abréviations

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