

Les registres de justification dans l'instruction des plans de prévention des risques inondation

*L'instruction des plans de prévention
des risques s'apparente au dialogue
de sourds entre services de l'Etat
et collectivités locales.*

*Explication : le recours implicite
à deux registres de justification
fondés sur deux acceptions
antinomiques du concept
de responsabilité.*

*D'où un nécessaire travail
de clarification si l'on veut
que les uns et les autres
débattent bien
de la même chose.*

par Jean-Baptiste Narcy,
Chef de Projet à ASca
Chercheur associé au groupe
de Recherche en gestion sur les territoires
et l'environnement (RGTE)
Engref

*Article accepté par le comité de lecture
du 7 février 2002*

À chaque nouvel épisode de crue significatif, la question des politiques mises en œuvre face aux inondations est remise à l'agenda politique national. Les médias se font alors l'écho d'un concert de critiques croisées (1) : les uns fustigent l'irresponsabilité des élus locaux ayant laissé les zones inondables s'urbaniser et les sols s'imperméabiliser ; les autres dénoncent les faiblesses de l'État face aux responsabilités qui lui incombent, concernant

la gestion et l'entretien des cours d'eau domaniaux et des voies navigables — une absence d'entretien de ces infrastructures et une gestion suspecte des flux d'eau pendant la crue lui étant attribuées (2). Quels que soient les responsables ainsi désignés, on s'interroge de tous côtés sur le faible nombre de Plans de prévention des risques (PPR) approuvés depuis leur création en 1995 (3). L'objet de cet article est de montrer que cette notion de

responsabilité est effectivement centrale dans la manière dont les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques menées face aux inondations justifient leurs actions ou critiquent celle des autres, et que le recours à ce principe peut être au cœur de blocages importants dans les discussions qui ont lieu avec les collectivités lors de l'instruction des PPR par les services de l'État. C'est en effet ce que l'on a pu constater sur la base d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs impliqués dans ces politiques en vallée de l'Oise (4) (services déconcentrés de l'État, Agence de l'eau, services techniques des collectivités territoriales et locales, élus, associations), auxquels il a été demandé de décrire les différentes actions mises en œuvre localement et de porter un jugement sur elles, qu'il s'agisse de les critiquer ou d'en justifier l'intérêt. Aussi, après avoir exposé les blocages dans l'instruction des PPR en vallée de l'Oise (5) recensés lors de ces entretiens, on montrera que la notion de responsabilité à laquelle ont recours les acteurs pour juger ces blocages fonde en réalité deux registres de justification antinomiques, selon que ces acteurs se réfèrent à l'objectif de maîtrise du régime des crues ou à celui de réduction

de la vulnérabilité (6) : on verra alors que la coexistence implicite de ces deux registres permet d'expliquer les blocages des discussions lors de l'instruction des PPR et en quoi son explicitation par les services de l'État pourrait permettre de traiter ces blocages.

L'instruction des PPR en vallée de l'Oise : un face à face État/collectivités bloqué par la question de la prise en compte des travaux dans l'établissement des zonages

Lors des hivers 1993-1994 et 1994-1995, la vallée de l'Oise connaît coup sur coup deux inondations d'ampleurs inégales depuis au moins soixante-dix ans, provoquant un vif émoi parmi la population et les élus locaux. L'État commande alors au Conseil général du Gref un rapport sur la politique à mener face aux inondations en vallée de l'Oise [3] (7) : celui-ci recommande une meilleure coordination des services de l'État par la

création d'une mission spécifique, une plus grande implication des services chargés de la gestion des voies navigables dans la prévention des inondations, et la réactivation de projets de « surstockage » des crues en zones rurales, le tout afin d'assurer une meilleure maîtrise du régime des crues. Par ailleurs, l'État lance l'instruction des PPR (8) qui, outre qu'ils doivent participer de cet objectif en réservant des zones à l'expansion de crue, visent quant à eux une réduction de la vulnérabilité, par la maîtrise de l'urbanisation et des activités économiques en secteurs exposés au risque.

Lorsque l'étude de cas sur laquelle s'appuie cet article est menée, de vifs blocages marquent l'instruction de ces PPR, bien que, lors des entretiens réalisés, la nécessité de les mettre en place soit reconnue par tous. Une vive opposition entre l'État et les collectivités concernées existe en effet sur différents points, qui portent tous sur la prise en compte dans l'établissement des PPR des travaux menés pour maîtriser le régime des crues. Ainsi, lorsque des aménagements hydrauliques se sont montrés défectueux au moment de la crue, ou que leur influence s'est montrée particulièrement forte (9), chacun reconnaît que des travaux peuvent être

menés pour optimiser le rôle de ces infrastructures dans le régime des crues. De même, si des insuffisances dans l'entretien de rivière ont été révélées au moment de la crue, on peut y remédier ensuite ; on peut, en outre, réaliser des ouvrages de surstockage pour mieux retenir l'eau en amont. Dès lors que ces travaux sont réalisés, on peut considérer que si les aléas climatiques ayant provoqué la crue venaient à se reproduire, la nouvelle crue qui en découlerait ne se déroulerait pas de la même façon. Les questions sur lesquelles collectivités et services de l'État s'opposent sont alors les suivantes : faut-il intégrer la réalisation de ces différents travaux dans l'établissement des zonages réglementaires du PPR ? Faut-il envisager de mettre en place un PPR évolutif en fonction des changements apportés au fil des années au régime des crues par les interventions humaines ? Derrière telle ou telle digue, ne peut-on pas supprimer l'exigence de remblais qui pèse sur toute nouvelle construction dans certaines zones fixées par le PPR ? L'aggravation du régime des crues due à des constructions nouvelles, justifiant l'exigence de mesures compensatoires dans les PPR, ne peut-elle être jugée négligeable comparée aux gains obtenus par un

meilleur entretien de rivière ou par surstockage ? etc.

A toutes ces questions, les collectivités souhaitent que l'on réponde par l'affirmative. Elles défendent pour cela une position assez claire : la limitation de la vulnérabilité ne doit intervenir qu'en fonction des progrès effectués dans la maîtrise du régime des crues. Chaque intervention humaine modifiant le régime des crues, que ce soit pour favoriser l'évacuation des écoulements dans les zones exposées (digues, aménagement et entretien de rivières ou de canaux) ou au contraire pour favoriser le stockage (projets de surstockage), est pour elles susceptible de remettre en cause le diagnostic quant au niveau d'exposition au risque sur lequel est basé le PPR.

En revanche, la position de l'État souffre, au niveau local, d'un défaut de lisibilité, qui explique que de nombreuses personnes rencontrées dénoncent une certaine incohérence dans sa politique au regard de ces différentes questions. Cette situation peut s'expliquer de la façon suivante :

✓ D'un côté, la position définie par le ministère de l'Environnement et relayée par les services instruisant les PPR, est claire : toute zone ayant été inondée doit être considérée comme inondable. En effet, tout dispositif de pro-

tection ne peut être considéré comme une garantie de protection absolue contre les inondations : une digue peut être submergée dans le cas d'une crue particulièrement exceptionnelle, ou peut rompre. Dès lors, continuer à construire derrière constitue une aggravation du risque par augmentation de la vulnérabilité. Ce raisonnement peut également s'appliquer à la restauration des berges d'un canal ayant cédé lors d'une crue : on ne peut exclure qu'elles cèdent de nouveau. Tout ceci conduit fort logiquement à ne pas prendre en compte dans l'élaboration des PPR les travaux réalisés ou projetés depuis la dernière crue.

✓ De l'autre, l'État est impliqué dans les différentes interventions menées sur les flux d'eau et destinées à obtenir une meilleure maîtrise du régime des crues. En effet, il peut être maître d'ouvrage des opérations réalisées (domaine navigable), il instruit les dossiers d'autorisation ou de simple déclaration de ces différentes opérations au titre de la police des eaux, ou, enfin, il peut être maître d'œuvre de ces opérations pour le compte de collectivités. Ainsi, il joue un rôle non négligeable dans la chaîne de décision aboutissant à la réalisation de travaux qu'il choisit ensuite de ne pas

prendre en compte dans l'élaboration des PPR.

Or, la logique d'articulation de ces deux volets d'intervention de l'État n'est pas explicitée sur le terrain. Le personnel des services impliqués dans les deux types d'interventions, outre qu'il émet parfois officieusement lors des entretiens menés quelques réserves quant aux positions défendues par le ministère de l'Environnement, ne dispose pas d'une « doctrine » claire pour justifier que, oui, l'État a validé la construction de cette digue, mais que, non, il ne tiendra pas compte de cette digue dans le PPR pour en réviser le zonage ou le règlement... Cette absence de doctrine est aggravée par le fait que le même service peut parfois intervenir sur les deux volets. Ainsi, on observe sur le terrain que si personne ne nie la nécessité de mettre en place les PPR, jugés *a priori* complémentaires des autres actions menées face aux inondations, chacune de ces dernières fragilise finalement, dans les faits, les conditions de leur mise en œuvre. L'engagement de l'État dans ces deux types d'actions menés de front constitue pour lui un enjeu de justification qu'il ne parvient pas à traiter de manière satisfaisante : validant, voire participant à la mise en œuvre de travaux de protection qu'il choisit ensuite

de ne pas prendre en compte dans les PPR, son attitude paraît dénuée de logique, incohérente. Cela conduit à un véritable blocage des discussions, illustré par une expres-

sion utilisée par les acteurs rencontrés aussi bien à Compiègne qu'à Chauny : l'élaboration du PPR tourne, selon eux, à un véritable « dialogue de sourds » (10).

Un exemple révélateur : Chauny, son PPR et son canal

Pour illustrer comment survient le blocage des discussions, prenons l'exemple d'une chaîne de décision relatée lors des entretiens menés en vallée de l'Oise :

– Premier temps :

L'État prend en compte dans sa politique le rôle du canal lors de la crue et mène en conséquence des travaux afin de pallier ce dysfonctionnement et ainsi d'améliorer la maîtrise locale du régime des crues. Dans le discours des acteurs locaux, et en premier lieu des élus, il est clair que la réalisation de ces travaux montre que l'État assume, à ce moment-là, sa responsabilité technique dans l'événement qui a eu lieu.

– Deuxième temps :

L'État ne tient pas compte des travaux qu'il a réalisés

pour élaborer le projet de PPR : soucieux de ne pas aggraver la vulnérabilité dans une zone inondable en y autorisant la construction, il choisit de retenir l'hypothèse d'un dysfonctionnement semblable à celui survenu en 1993. Cette ligne de conduite est vécue par les acteurs locaux comme un revirement : malgré les travaux qu'il a menés, l'État refuse de considérer que la situation a changé. S'ils ne changent rien à la situation, pourquoi avoir mené ces travaux ? Si au contraire ils changent effectivement la situation — comme le montre une étude commandée par la ville de Chauny — pourquoi le nier ? L'État étant, selon ce raisonnement apparemment tout imprégné de bon sens, accusé d'incohérence voire de mauvaise foi, toute véritable discussion sur le fond devient extrêmement difficile, il y a blocage.

Tous (ir)responsables ! Causalité libre et causalité naturelle

Le principal facteur de blocage identifié ici n'est donc pas le principe même de la mise en œuvre d'un PPR, par définition contraignant pour les municipalités, ni les inévitables conflits d'intérêt que provoquent de telles procédures de planification de l'occupation des sols, mais plutôt l'impossibilité d'engager une discussion sur ces contraintes et ces conflits d'intérêt : faute de pouvoir justifier ses différents choix au sein d'une doctrine claire, l'État ne parvient pas à se poser en partenaire digne de suffisamment de confiance pour qu'une discussion constructive puisse s'établir (11). Lors des entretiens réalisés, il est taxé, au mieux, d'incohérence, au pire, de machiavélisme : certains parlent « d'arnaque » pour qualifier son refus de considérer des travaux qu'il a pourtant contribué à réaliser.

L'analyse de la manière dont chacun justifie ses propres actions ou critique celle des autres lors des entretiens menés permet alors d'éclairer cette situation. Un élément frappant surgit tout d'abord

lorsque l'on procède à cette analyse : tous les acteurs en présence se réfèrent à la notion de responsabilité pour se justifier ou juger les actions des autres en matière d'inondations. Ce premier constat a alors de quoi rendre perplexe l'observateur en ce qui concerne la question de la prise en compte des travaux dans les PPR : elle semble pouvoir être jugée bonne ou mauvaise en référence au même principe, les uns la jugeant « responsable » tandis que les autres l'estiment au contraire « irresponsable ». En fait, ce clivage apparaît selon que les personnes rencontrées se réfèrent à l'objectif de réduction de la vulnérabilité ou à celui de la maîtrise du régime des crues : il semble bien que ces deux volets de politique soient porteurs de deux conceptions bien différentes de la responsabilité.

Deux jugements opposés au nom de la responsabilité selon l'objectif auquel on se réfère

Lorsqu'on les interroge sur le jugement qu'ils portent sur les actions mises en œuvre pour un objectif de réduction de la vulnérabilité — principalement, les PPR — les représentants de l'État, mais aussi, et il faut insister sur ce point, ceux

des collectivités (élus, services techniques) convergent pour estimer que ce qui fonde la légitimité de ce volet de politique est le souci d'éviter que certains fuient leurs responsabilités, au nom d'une prétendue ignorance ou en raison d'une réelle inconscience. Selon un représentant de préfecture de Région, « la décentralisation n'a pas permis de rendre les élus adultes et responsables » ; c'est pourquoi « ils s'en prennent à l'État à chaque crise au lieu d'assumer leurs propres responsabilités » en la matière. Pour un autre représentant de l'administration, le rôle des PPR est bien de « mettre les maires devant leurs responsabilités ». Les élus locaux rencontrés soulignent également ce lien entre réduction de la vulnérabilité et responsabilité : certains d'entre eux valorisent ce rôle de rappel de la présence du risque et des responsabilités de chacun qui en découlent (responsabilité de ne pas « faire n'importe quoi » dans une zone à risque) tenu par les PPR et, bien qu'aujourd'hui très critiques sur la façon dont sont mis en œuvre ces schémas, jugent leur existence nécessaire et légitime pour cette raison.

A propos des actions mises en œuvre pour un objectif de maîtrise du régime des crues, les

représentants des collectivités mais aussi, et là encore il faut le souligner, ceux de l'État, convergent pour estimer que la raison d'être de ce volet de politique repose cette fois sur la responsabilité qui incombe à chacun d'une part d'agir au mieux pour améliorer la situation et, d'autre part, d'assumer les conséquences de ses actes, qu'elles soient positives ou négatives, afin d'en tirer les leçons. Ainsi, selon le Sivom de Compiègne, une « véritable politique de prévention » revient à mener une politique de travaux consistant à protéger les zones urbaines tout en stockant les crues dans les zones rurales amont. C'est pourquoi ses services techniques estiment avoir eu « une attitude responsable » en construisant des ouvrages de protection locale ; c'est aussi le point de vue défendu par le service de l'État ayant instruit ce dossier pour juger légitime ce type de travaux. L'État est quant à lui jugé irresponsable lorsqu'il est accusé de ne pas entretenir suffisamment l'Oise domaniale et les voies navigables : « l'entretien des rivières et du canal est de sa responsabilité, il doit être exempt de tout reproche en la matière » estime par exemple un élu local à Chauny, tout comme de nombreux acteurs locaux rencontrés à Compiègne – les services de la



Eric Franceschi/VU

Si l'Etat apprenait à séparer les deux registres de justification qu'il mobilise, le différend l'opposant aux collectivités serait alors clarifié : la question qui les oppose — « faut-il prendre en compte dans les PPR les travaux menés ou prévus ? » — pourrait alors être ramenée au niveau où se situe son véritable enjeu « lorsque nous discutons des PPR, devons-nous nous placer dans la situation sous contrôle ou hors contrôle ? »

navigation estimant d'ailleurs qu'il est effectivement de leur devoir de faire leur possible pour assurer cet entretien.

On observe ainsi que les deux volets de la politique mise en œuvre face aux inondations sont justifiés selon deux types de recours à la notion de responsabilité — respectivement, responsabilité d'être conscient du risque, et responsabilité d'agir pour y parer — et que, pour chacun de ces deux volets de politique considérés isolément, représentants de l'État et des collectivités développent sensiblement la même argumentation pour justifier les actions entreprises ou criti-

quer les manquements de tels ou tels en la matière.

Cependant, avec la question de la prise en compte des travaux de maîtrise des crues dans les PPR, les deux objectifs — réduction de la vulnérabilité et maîtrise du régime des crues — sont bien sûr tout deux présents dans la discussion. Or, pour juger de l'opportunité de cette prise en compte, les deux parties en conflit ne se réfèrent pas au même objectif et, partant, à la même conception de la responsabilité. En effet, l'État ne considère que l'objectif de réduction de la vulnérabilité lorsqu'il s'agit de juger de l'opportunité de cette prise en

compte. Cela le conduit à la juger irresponsable, au sens où elle laisse croire en une diminution effective de la vulnérabilité en dépit des limites techniques de ces travaux face à des phénomènes hydrologiques extrêmes : « les élus entretiennent le mirage de la solution technique qui résout tout » et favorisent ainsi une certaine inconscience du risque auquel on s'expose. Les collectivités, en revanche, se réfèrent à la notion de responsabilité en lien avec l'objectif de maîtrise des crues pour réclamer cette prise en compte : refuser celle-ci est jugé irresponsable, au sens où cela revient à nier les conséquences des actions menées vis-à-vis du régime des crues, que ces conséquences soient bonnes ou mauvaises. Ainsi, à Chauny, le Secrétaire général estime que « la responsabilité de personne n'est recherchée, sous prétexte que c'est une catastrophe naturelle. [...] On sort de la responsabilité au nom de la force majeure ». Dès lors, le refus de l'État de prendre en compte les travaux de maîtrise des crues dans les PPR est considéré comme « un moyen d'éviter d'aborder les questions de l'Oise et du canal, qui sont de la compétence de l'État en termes de responsabilité » et qui ont pourtant joué un rôle dans l'inondation de 1993.

« Le concept de responsabilité, essai d'analyse sémantique »

Si l'on se réfère à un article de P. Ricœur portant ce titre [11], c'est à la possibilité même d'attribution d'une action à un agent, qu'il nomme « imputabilité » d'une action, qu'il faut s'intéresser pour comprendre la polysémie du concept de responsabilité aujourd'hui observable dans notre société. Or, en matière de maîtrise des crues, pour l'ensemble des personnes rencontrées, la responsabilité des uns et des autres est nettement établie par l'imputation d'effets constatés, supposés ou attendus, conformément à la l'acceptation classique de la responsabilité : l'État est responsable des effets sur le régime des crues de son entretien des rivières domaniales et des voies navigables, les collectivités sont responsables des effets supposés sur les inondations de leurs travaux de protection, etc., que ces effets soient bons (« responsable » a alors une connotation positive) ou mauvais (le terme est alors lié à une faute commise). Cette imputation suppose, comme le souligne P. Ricœur, de considérer ce qu'il appelle la « causalité libre », c'est-à-dire faisant intervenir l'action

d'un libre arbitre : on considère que l'homme agit sur le régime des crues. Son action sur la nature n'est pas négligeable, elle peut être un levier d'action pour faire face aux problèmes, pour changer le cours du monde. Se référer à ce type de responsabilité, que l'on pourrait nommer « responsabilité technique », revient, par exemple, à considérer qu'une partie de Chauny a été inondée à cause d'un manque d'entretien des berges du canal qui ont cédé, et qu'un tel événement pourrait à l'avenir être évité par leur renforcement. Être responsable implique bien sûr de rendre des comptes : sur ce que l'on a fait pour parer le phénomène de crue, ou tout au moins pour réduire son ampleur, maîtriser son déroulement ; c'est sur une défaillance en la matière que plane alors le risque de contentieux...

En revanche, en matière de politique de réduction de la vulnérabilité, la responsabilité n'est plus établie par l'imputation d'effets positifs ou négatifs sur le cours des inondations à des sujets agissants. On observe ici une évolution contemporaine signalée par Ricœur : selon lui, on assisterait aujourd'hui à un changement de l'objet de la responsabilité morale. En effet, sous l'effet de la montée en puis-

sance du principe de solidarité, il s'agirait moins aujourd'hui d'être responsable des effets de nos actions que d'être responsable des autres, d'autrui, et plus particulièrement de l'autre lorsqu'il est fragile, vulnérable. Dans notre cas, on n'est plus responsable des causes de l'inondation, mais seulement de ceux qui la subissent. Cela aboutit à un autre type de responsabilité : il s'agit d'une responsabilité qui se place du côté de la « causalité naturelle », antinomique de la causalité libre car ne faisant intervenir que les lois naturelles. En effet, on considère cette fois que l'action de l'homme peut se révéler négligeable par rapport aux lois naturelles qui régissent l'inondation lorsqu'elle survient : le risque contre lequel on cherche à se préserver apparaît justement quand la situation devient incontrôlable et que les actions de l'homme visant à maîtriser le régime des crues s'avèrent inefficaces. Se placer dans ce registre, que l'on pourrait nommer « registre de la force majeure », revient cette fois à considérer que ce n'est pas la rupture du canal qui a provoqué l'inondation d'une partie de Chauny, mais que c'est l'ampleur exceptionnelle de la crue, en tant que catastrophe naturelle, qui en est la cause. Pour autant, l'emploi du terme de responsabilité n'est

pas usurpé, il s'agit ici aussi de devoir rendre des comptes : sur la façon dont on a empêché, ou non, les activités et les personnes de s'exposer aux effets d'un phénomène certes incontrôlable mais qu'on ne peut ignorer ; c'est alors à propos de ce type de négligence que peut survenir le contentieux.

Clarifier le différend

Derrière la notion de responsabilité, à laquelle se réfèrent l'ensemble des acteurs en vallée de l'Oise, se cachent ainsi deux principes opposés car rattachés à l'un ou l'autre des deux types de causalité introduits par P. Ricœur. Cependant, l'analyse des processus de justification ou de critique à l'œuvre dans l'instruction des PPR ne se limite pas à la clarification des principes généraux qu'ils mobilisent. L. Boltanski & L. Thévenot, dans leur ouvrage intitulé *De la justification* [12], montrent, en effet, que ces processus consistent à traduire la situation dont on discute de telle sorte que les éléments concrets qui la composent — et notamment les personnes et leurs pratiques — puissent y être ordonnés selon une échelle de valeur fondée

sur le principe général auquel on se réfère : ce principe général, l'appréhension de la situation discutée et l'échelle de valeur utilisée pour porter des jugements, forment ainsi un tout cohérent, ce que l'on pourrait appeler un « registre de justification ». Pour ces auteurs, il n'y a pas lieu de chercher à rattacher une fois pour toute un registre de justification à un acteur, car les individus sont dotés de la capacité de passer d'un registre à l'autre selon la situation où ils se trouvent ou selon le sujet dont ils discutent – on l'a vu, c'est bien ce que font ici l'ensemble des acteurs rencontrés, qui se situent tous dans le registre de la « force majeure » lorsqu'ils discutent de l'objectif de réduction de la vulnérabilité, et se placent avec la même unanimité dans celui de la « responsabilité technique » à propos de la maîtrise du régime des crues. Un conflit peut alors surgir quand coexistent dans la discussion deux registres de justification, c'est-à-dire quand les personnes ne sont pas d'accord entre elles sur la nature du registre de justification qu'il convient d'utiliser pour porter un jugement dans la situation considérée : ce conflit, que Boltanski & Thévenot nomment le différend, oppose alors non seulement deux principes généraux, mais aussi deux manières

d'appréhender la situation et deux échelles de valeurs.

On peut ainsi faire l'hypothèse que la question de la prise en compte des travaux dans l'établissement des PPR, qui mêle objectif de réduction de la vulnérabilité et objectif de maîtrise du régime des crues, débouche sur un tel différend, opposant les partisans du recours au registre de la « force majeure » pour juger de cette question (dans ce cas particulier, l'Etat), en référence au premier objectif, et ceux du recours au registre de la « responsabilité technique » (dans ce cas particulier, les collectivités), en référence au second.

Distinguer explicitement situation hors contrôle et situation sous contrôle

Lorsque l'État se place dans le registre de la force majeure, il pense ses décisions en intégrant la notion de crise (la digue peut rompre à Compiègne, les berges du canal peuvent à nouveau céder à Chauny). Or, la crise est par définition une situation où les dispositifs mis en place pour

gérer habituellement un problème s'avèrent dépassés. Non seulement les moyens à mettre en œuvre face au problème qui provoque la crise sont mal connus, mais le problème lui-même (ici, l'inondation) ne peut être appréhendé facilement, la connaissance que l'on en a est marquée par l'incertitude et l'imprévu. Aussi, la situation de référence dans laquelle on se place volontairement quand on raisonne en termes de force majeure est celle que l'on peut désigner par situation hors contrôle, au sens où ce qui a été fait pour contrôler la situation est dépassé, mais aussi où ce que nous savons du fonctionnement du phénomène n'a pas permis d'anticiper précisément ce qui arrive. Définir une politique en se plaçant dans cette situation de référence revient à mettre principalement l'accent sur ce que l'on ne sait pas faire (une protection absolue contre les inondations, une maîtrise totale du phénomène) et ce que l'on ne sait pas décrire et anticiper précisément par une mise en relation de causes et d'effets (où et quand la pluie va-t-elle tomber ? Où et quand les ruptures d'ouvrages vont-elles avoir lieu ?...).

En revanche, raisonner dans le registre de la responsabilité technique revient à se placer

dans la situation où, par hypothèse, ce qui arrive est bien appréhendé. En effet, il s'agit ici de définir quelles doivent être les actions à mettre en œuvre pour améliorer la situation, compte tenu de ce que nous en savons. Les choix retenus pour gérer le phénomène (où doit-on stocker l'eau pour être le plus efficace possible dans la maîtrise de la crue ? A un endroit donné, jusqu'où peut-on accélérer les écoulements ou élever une digue sans aggraver la situation ailleurs ?) sont nécessairement pris et justifiés selon des raisonnements basés sur une description des relations de cause à effet à l'œuvre lors de l'inondation. Ces relations sont admises comme des faits, quelles que soient les incertitudes liées à leur définition. Ainsi, cette situation de référence peut être désignée par les termes de situation sous contrôle, au sens où l'on choisit de considérer l'inondation comme se déroulant « comme prévu » : les actions mises en œuvre ont l'effet attendu, et l'inondation considérée est celle que l'on sait décrire de façon théorique compte tenu de nos connaissances, en négligeant nos incertitudes. La coexistence de ces deux modes de raisonnement, associés à deux situations de référence, reste cependant largement du domaine de l'impli-

cite dans les discussions entre l'État et les collectivités relâchées par les personnes rencontrées. Ceci peut sans doute être expliqué par le fait qu'avec ces deux situations de référence, on retrouve les deux conceptions de la nature caractéristiques de la modernité, décrites par C. & R. Larrère [13] : la situation sous contrôle constitue la nature mue par l'homme et maîtrisée, passive et reconstruite par les sciences et techniques, du côté de la causalité libre ; la situation hors contrôle relève en revanche de la nature à l'œuvre par elle-même, active mais dont l'homme est étranger, qu'il ne peut que contempler, du côté de la causalité naturelle. Or, l'entreprise de conquête de la nature menée par « l'ingénieur moderne » [14] depuis deux siècles a eu pour effet d'occulter cette nature à l'œuvre au profit de la nature maîtrisée : faire reconnaître explicitement la situation hors contrôle dans les débats lors de l'élaboration des PPR, face à une situation sous contrôle plus habituellement considérée dans les décisions, s'inscrit donc en rupture avec l'héritage moderne.

En passant du registre de la force majeure à celui de la responsabilité technique au fil de leurs décisions et des dossiers discutés, les services de l'État

n'ont d'ailleurs visiblement pas conscience de la nécessité de distinguer clairement ces deux situations de référence : cela ressort notamment de l'utilisation qui est faite de l'expertise technique dans la conduite des procédures de PPR.

Distinguer nettement deux types d'expertise technique : l'analyse de crues historiques et la modélisation de « crues de projet »

Une expertise contradictoire menée à Chauny est révélatrice des ambiguïtés que peut recouvrir le recours à l'expertise technique dans le processus de négociation entourant l'élaboration d'un PPR. Deux experts, chacun choisi par l'une des parties, ont en effet travaillé sur le PPR selon le même cahier des charges, consistant en substance à répondre aux questions suivantes :

✓ quelle est la bonne crue de référence pour établir le PPR ?

✓ les travaux menés ou projetés ont-ils une influence sur le PPR ?

Compte tenu de l'analyse qui précède, il est évident que selon que l'on se place dans la situation de référence hors contrôle, ou dans la situation sous contrôle, les réponses à ces deux questions ne seront pas les mêmes. Or, ce choix de la situation de référence à considérer n'est pas précisé dans le cahier des charges : tout se passe comme si la compétence technique des experts permettait à elle seule de faire ce choix. Aussi, rien d'étonnant à ce que les résultats de cette expertise contradictoire se soient révélés divergents.

En effet, l'expert choisi par l'État, à savoir la mission Oise-Aisne, s'est visiblement placé dans la situation de référence hors contrôle. Fondée sur l'analyse de la crue des plus hautes eaux connues (celle de 1993), son approche n'a pas consisté à modéliser la crue de façon à déterminer les changements apportés par les travaux effectués ou projetés dans le régime des crues : elle a été, au contraire, de rappeler de la façon la plus précise possible les hauteurs d'eau constatées par le passé ainsi que les événements survenus sur les ouvrages, de façon à montrer que de tels dysfonctionnements étaient toujours envisa-

geables, y compris sur les ouvrages nouvellement créés. L'expert choisi par Chauny, en revanche, s'est situé nettement dans la situation de référence sous contrôle. Sur la base d'un important travail de modélisation, son approche a consisté à démontrer que les travaux menés ou envisagés modifiaient suffisamment le régime des eaux pour considérer que si la crue de 1993 venait à se reproduire, certains secteurs ne seraient plus inondés. Cela revenait à considérer cette fois la crue historique de 1993 comme une « crue de projet » : prenant cette crue comme base, l'expert modélisait son comportement en introduisant des éléments nouveaux, non présents à l'époque où elle survint, et partait de l'hypothèse selon laquelle ces éléments nouveaux — les travaux menés — avaient bien l'effet attendu.

Cet exemple d'expertise technique montre bien que dans les discussions qui opposent l'État aux collectivités, il n'y a pas un affichage clair concernant la situation de référence où se placent les débats : certaines questions sont débattues sans que tout le monde parle de la même chose.

Une partie de cette ambiguïté provient sans doute d'une disposition d'une circulaire du 24 avril 1996. En effet, celle-ci précise que la crue à considé-

rer pour l'établissement d'un PPR doit être « la plus forte crue connue ou, si cette crue était plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière. » Or, c'est ce second cas de figure, correspondant au cas de Chauny, qui pose problème : à partir du moment où l'on choisit de ne plus raisonner à partir d'une crue historique pour établir le zonage, il est nécessaire de passer par le calcul pour définir la crue centennale. L'analyse des faits observés ne suffit plus, il faut passer par des hypothèses concernant le fonctionnement de la crue historique (celle des plus hautes eaux connues) pour pouvoir estimer la crue centennale. On passe donc bien d'une démarche descriptive à une démarche modélisatrice, au cours de laquelle on intègre nécessairement les données topographiques, y compris les travaux déjà réalisés. Ainsi, on raisonne alors obligatoirement en crue de projet, ce qui implique que l'on se situe, qu'on le veuille ou non, dans la situation de référence « sous contrôle ». Comment justifier alors par la suite l'absence de prise en compte de certains travaux, alors même que le calcul de la crue de référence en intègre d'autres, plus anciens ? Fondamentalement, comment justifier les choix qui sont pris en référence à la notion de

crise en utilisant pour cela une description de la situation modélisée, c'est-à-dire connue et anticipée ?

Conclusion et discussion

La maîtrise du régime des crues et la réduction de la vulnérabilité apparaissent ainsi justifiées au sein de deux registres, celui de la responsabilité technique, celui de la force majeure. Ces deux registres de justification sont construits autour de deux principes généraux antinomiques car référés l'un à la causalité libre, l'autre à la causalité naturelle, et sont par conséquent dotés de formes d'appréhension du phénomène de crue et d'échelles de valeur pour porter des jugements qui s'opposent terme à terme. L'analyse du déroulement des procédures de PPR en vallée de l'Oise montre que le blocage des discussions entre l'État et les collectivités est d'abord déclenché par un télescopage entre ces deux registres : l'État passant implicitement de l'un à l'autre au fil de ses décisions, celles-ci sont mises sur un même plan par ses interlocuteurs bien que justifiées de façon antinomique, et sont par conséquent jugées incohé-

rentes — toute discussion sur le fond devient impossible. Pour éviter ce télescopage, l'État doit apprendre à séparer clairement les deux registres de justification qu'il mobilise et les décisions qui s'y rapportent, en distinguant nettement pour cela les deux situations de référence auxquelles il se réfère, et les deux types d'expertise technique qui s'y rattachent. L'État serait alors en mesure d'exposer aux collectivités locales les différences d'objet entre ces deux volets de politique auxquels il participe, en affichant clairement la spécificité des PPR : ces schémas cherchent à intégrer les situations de crise, de force majeure, qui ne sont pas celles que cherchent à traiter les opérations de maîtrise du régime des crues. Le différend opposant l'État aux collectivités serait alors clarifié : la question qui les oppose — « faut-il prendre en compte dans les PPR les travaux menés ou prévus ? » — pourrait alors être ramenée au niveau où se situe son véritable enjeu — « lorsque nous discutons des PPR, devons-nous nous placer dans la situation sous contrôle ou hors contrôle ? ».

Pour traiter de cet enjeu, visiblement central dans l'instruction des PPR par les services de l'État, on peut alors

esquisser pour celle-ci à grands traits les étapes suivantes pour organiser la discussion :

- ✓ à l'aide d'exemples concrets et historiques, faire tout d'abord admettre dans les débats la nécessité de retenir l'idée que des dysfonctionnements peuvent toujours se produire, que l'hypothèse d'un cas de force majeure ne doit pas être occultée ; ainsi, la nécessité de reconnaître explicitement deux types de situation de référence, et surtout la légitimité de se référer à l'un comme à l'autre, serait acceptée de part et d'autre ;
- ✓ sur chaque secteur concerné par le PPR, considérer systématiquement et au cours de deux moments bien distincts, ces deux situations de référence et se mettre d'accord sur leurs traductions concrètes sur le terrain : sur tel secteur, si l'on se place dans la situation sous contrôle, quel est l'effet concret des travaux réalisés et projetés sur le fonctionnement de la crue de référence ? A l'inverse, si l'on se place dans la situation hors contrôle, quelles peuvent être les pires conséquences de défaillances des ouvrages réalisés ou prévus, et comment se traduisent-elles concrètement sur le terrain en cas d'occurrence de la crue de référence ?

- ✓ confronter ces deux déclinaisons locales des deux situations de référence et débattre de la nécessité d'intégrer dans le PPR l'une et/ou l'autre sur chaque secteur, en fonction de la nature du risque local que chacune amène à considérer : peut-on établir le zonage en référence à la situation sous contrôle, ce qui implique de courir le risque de subir les conséquences décrites précédemment d'une situation hors contrôle pouvant toujours advenir ? Ou faut-il au contraire, au vu de l'estimation de ses conséquences sur le terrain, se référer à la situation hors contrôle pour ne pas courir ce risque, quelles qu'en soient les conséquences socio-économiques ?

- ✓ arrêter le zonage réglementaire à l'issue de ce débat : à l'échelle de l'ensemble du PPR, ce zonage constituerait en quelque sorte une hybridation des deux situations de référence théoriques en présence, où l'enchevêtrement entre causalité libre et causalité naturelle serait ainsi reconnu par tous.

Ces propositions pourraient facilement être considérées comme utopiques, voire naïves. En effet, peut-on vraiment penser que les deux parties en conflit pourraient accepter de se placer, au fil des débats sur la prise en

compte des travaux dans les PPR, d'abord dans l'une des situations de référence décrites ci-dessus, puis dans l'autre, alors qu'elles apparaissent aujourd'hui fortement ancrées dans l'une ou dans l'autre lorsqu'elles s'opposent sur cette question ?

Les raisons susceptibles d'asseoir un tel doute méritent d'être discutées. La première d'entre elles réside dans le fait qu'il est difficile de concevoir que les acteurs soient dotés de la capacité de passer d'un registre de justification à un autre pour juger d'une même question : cette hypothèse, qui fonde les travaux de Boltanski et Thévenot utilisés ici, peut sembler curieuse, peu réaliste. N'est-il pas plus raisonnable de penser qu'un élu, qu'un représentant de l'État, choisit dans une discussion un seul registre une bonne fois pour toutes, en fonction de ses convictions, de ses intérêts, de ses missions, de ses objectifs, ... bref de tout ce qui fait qu'un élu n'est pas un représentant de l'État, et réciproquement ? Pourtant, cette capacité de passer d'un registre à un autre, fussent-ils antinomiques, est bien observée dans le cas exposé ici : si on leur demande de porter un jugement sur les actions de réduction de vulnérabilité, tous les acteurs se placent

spontanément dans le registre de la force majeure, tandis qu'à propos des actions de maîtrise des crues, ils se situent tous dans le registre de la responsabilité technique ; ce n'est que pour juger de la question de la prise en compte des travaux dans les PPR, où les deux types d'actions interfèrent, que les uns choisissent un registre, et que les autres se placent dans l'autre.

En fait, ce constat n'est pas aussi étonnant qu'il y paraît. Pour ne prendre qu'un exemple, considérons un ingénieur de l'État chargé d'instruire un dossier de construction d'une digue : la perception qu'il a de son activité est qu'il participe à une action de maîtrise d'un phénomène dommageable, et que son rôle est de vérifier que cette action est mise en œuvre dans la légalité, notamment sur le plan de ses effets secondaires ; pour lui, il s'agit alors tout naturellement de se fonder sur ce que l'on sait du fonctionnement de la crue pour juger de cette action, de ses effets sur la crue : le registre de la responsabilité technique est spontanément celui où il se situe, en toute bonne foi. Si le lendemain, il travaille à l'instruction d'un PPR, la perception de son activité changera évidemment : il s'agit cette fois de participer à

une action visant à réduire la vulnérabilité des personnes ; pour cela, il considérera, peut-être en s'appuyant sur sa propre expérience, que des dysfonctionnements peuvent toujours survenir, qu'une crue surprend toujours lorsqu'elle survient : cette fois, c'est bien dans le registre de la force majeure qu'il se placera. Sur ces deux journées, aura-t-il l'impression d'adopter une attitude contradictoire, schizophrène ? Certainement pas : il aura le sentiment d'avoir participé, avec bon sens et rectitude, à deux volets nécessaires et complémentaires face au risque d'inondation. Qui pourrait lui donner tort ? Passer d'un registre de justification à un autre ne signifie pas changer d'identité, se renier : c'est simplement prendre en compte la perception que l'on a de ce que l'on fait dans le choix des principes qui doivent guider l'action.

Cependant, on pourrait encore douter du réalisme des propositions exposées ci-dessus de la façon suivante : « même en admettant qu'ils en soient capables, les élus et l'État n'accepteront pas de se placer volontairement, à un moment choisi de la discussion portant sur la prise en compte des travaux dans les PPR, dans le registre utilisé par leurs interlocuteurs, car ils

n'y ont pas intérêt. L'intérêt des élus est de continuer à construire en zone inondable afin de favoriser le développement économique de leur ville : ils ne peuvent qu'appuyer ce qui laisse croire à une totale maîtrise du risque, ils refuseront toujours de considérer le registre de la force majeure, même s'il est mieux explicité qu'aujourd'hui. L'intérêt de l'État est de se préserver des procès qu'on pourrait lui intenter en cas de nouvelle catastrophe, pour avoir laissé la possibilité de construire en zone inondable dans le PPR qu'il aura adopté : il ne peut que pousser sans cesse à ce que le PPR soit le plus restrictif possible, il refusera toujours de considérer le registre de la responsabilité technique ». Deux arguments nous ont conduit à rejeter ce point de vue. Le premier est que rien dans le matériau recueilli lors des entretiens n'incitait particulièrement à ce type d'interprétation s'apparentant alors à un procès d'intention, tandis que la richesse et la diversité des discours recensés rendait celui-ci quelque peu simpliste. Or s'il faut se garder d'être trop naïf, la facilité d'un procès d'intention instruit avant l'enquête et non confirmé par celle-ci n'est guère plus recommandable. Le deuxième, plus fondamental encore, est que le point de

vue que nous avons retenu nous semble bien plus résolutoire dans la situation considérée que celui qui consisterait à dévoiler les intérêts et la mauvaise foi des acteurs en présence. En effet, ces acteurs n'ont pas besoin qu'un chercheur vienne les aider à se livrer à de multiples procès d'intention, à s'accuser de mauvaise foi : ils y parviennent très bien tout seuls, et c'est bien, on l'a vu, ce qui bloque toute discussion – les renforcer dans ce sens ne ferait qu'aggraver la situation. En montrant que deux registres de justification se télescopent dans la discussion sans être suffisamment explicités et distingués, en faisant de la reconnaissance collective de la légitimité de ces deux registres un préalable à la discussion, on permet au contraire de rouvrir celle-ci en arrêtant le jeu des procès d'intention croisés. Il ne s'agit pas alors de nier l'existence d'intérêts contradictoires, de positions différentes à l'égard des enjeux économiques locaux ou des risques de contentieux : il s'agit, au contraire, de réunir les conditions permettant aux acteurs de clarifier et d'assumer pleinement ces intérêts et positions, au sein de registres de justification dont la légitimité est reconnue par tous. Dès lors, tout procès d'intention

devient vain — il n'y a plus rien à dévoiler — et la recherche de compromis devient possible.

Notes

(1) Voir par exemple *Le Monde* du 27 mars 2001 p. 11 ou du 30 mars 2001 p. 15.

(2) La fameuse rumeur de la Somme, portée en mars 2001 par les inondés de ce département voire par leurs élus, selon laquelle on aurait volontairement soulagé le bassin de la Seine - Paris et ses voies sur berges - au détriment de celui de la Somme via le canal du Nord, est à cet égard exemplaire. De telles allégations pouvaient également être entendues dans l'Oise lors de l'étude de terrain sur laquelle s'appuie cet article.

(3) Instituant des zonages réglementaires allant de l'interdiction de toute construction à l'obligation de respecter certaines règles particulières dans les secteurs à risque et/ou susceptibles de constituer des zones intéressantes d'expansion de crues, ces schémas établis sous la responsabilité des Préfets s'imposent aux Plans d'Occupation des Sols (POS) établis par les communes.

(4) Dans le cadre d'une thèse [1] et d'une prestation pour le compte du Conseil régional de Picardie [2].

(5) Principalement à Chauny et Compiègne.

(6) C'est-à-dire de limitation de l'exposition des activités humaines au risque d'inondation.

(7) Au niveau national citons également un rapport d'évaluation du Commissariat général du Plan [4] et

deux rapports parlementaires [5] et [6].

[8] Les PPR ont succédé en 1995 aux Plans d'expositions aux risques (PER), dont certains étaient en cours d'élaboration dans l'Oise lorsque les crues ont eu lieu. Pour un bilan de ces PER, voir [7].

[9] C'est le cas par exemple à Chauny, où la rupture des berges d'un canal a provoqué l'inondation de tout un secteur, ce canal ayant ainsi joué un rôle de propagation de la crue.

[10] Les passages entre guillemets et en italique signalent une transcription de propos recueillis lors des entretiens menés.

[11] Plusieurs auteurs appréhendent les PPR comme des processus plus ou moins réussis de « construction » collective du risque par les parties en présence : [8], [9] et [10].

[12] La position du Secrétaire général de Chauny à l'égard de la crue de 1993 est à cet égard révélatrice : refusant de considérer cette crue comme un phénomène naturel, il estime qu'il s'agit là d'un accident technologique. De même, le directeur des services techniques de Compiègne place sur le même plan le risque de rupture des digues de protection et la chute d'un avion : il s'agit d'un risque technologique, sur lequel l'homme a prise.

Bibliographie

[1] Narcy, J-B. (2000) : Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau — le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces. Thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Engref.

[2] Narcy J-B., Bouni C., Cattan A. (1998) : Améliorer la prévention des inondations sur l'Oise et son bassin versant, opportunité et faisabilité d'un

rapprochement entre acteurs de la gestion de l'eau et acteurs de la gestion des espaces. Conseil régional de Picardie, Contrat de plan interrégional du Bassin Parisien. ASca.

[3] Dunglas, J (1996) : Coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise, Rapport à Monsieur le Premier ministre et à Madame le ministre de l'Environnement, Conseil général du Gref.

[4] Bourrellet P-H. (dir.) (1997) : La prévention des risques naturels. Rapport d'évaluation. Commissariat général du Plan. Ed. La Documentation française, Paris.

[5] Mathot Ph. (dir.) (1994) : Inondations : une réflexion pour demain. Assemblée nationale, rapport n° 1641.

[6] Dauge, Y. (1999) : « Les politiques publiques de préventions des inondations ». Rapport au Premier ministre.

[7] SFDE (Société française pour le droit de l'environnement) (1995) : Les plans d'expositions aux risques : échec d'une politique publique ? Revue juridique de l'environnement, III.

[8] Decrop G., Dourlens C., Vidal-Naquet P-A. (1997) : Les scènes locales de risques. CPER Rhône-Alpes, Pôle grenoblois d'études et de recherche pour la prévention des risques naturels, INGUL, INESC, EDF.

[9] Decrop, G. (1995) : « De l'expertise scientifique au risque négocié : vers des scènes locales de risque ? » in Actes du colloque « Inondations, du constat à la décision », Entretiens du Gref, Paris, 24 octobre 1995.

[10] Bayet, C. (1996) : « Construire le risque naturel : problèmes de mise en œuvre des Plans de prévention des risques, l'exemple des inondations de la vallée de l'Oise ». Mémoire de DEA, ENS Cachan, Université Paris I, novembre 1996.

[11] Ricoeur, P. (1994) : Le concept de responsabilité, essai d'analyse sémantique. Esprit. n° 11, novembre 1994, pp. 28-48.

[12] Boltanski L., Thévenot L. (1991) : De la justification, les économies de la grandeur. Gallimard, Paris.

[13] Larrère C., Larrère R., (1997) : Du bon usage de la nature, pour une philosophie de l'environnement. Aubier, coll. Alto, Paris.

[14] Picon, A. (1992) : L'invention de l'ingénieur moderne, l'Ecole des Ponts et Chaussées 1747-1851. Presse de l'ENPC, Paris.

