La gouvernance des territoires à dangerosité inhérente : stratégies d'adaptation et perspectives d'évolution

Bruno Tiberghien*

*Maître de Conférences en Sciences de Gestion, IMPGT,
21 rue Gaston de Saporta 13625 Aix-en-Provence - Equipe Management Public du CERGAM,
Université Paul Cézanne Aix-Marseille III. Tél. : 04 42 17 05 87*

Résumé

La gestion des Territoires à Dangerosité Inhérente (TDI) existants ou à venir représente un enjeu majeur pour notre société auquel il convient de se préparer. La problématique qui sous-tend notre réflexion est donc de savoir comment gérer de façon durable la dangerosité inhérente à un territoire. La notion même de TDI, relevant d'un construit théorique original, réinterroge les approches probabilistes classiques du risque en invitant à considérer ce dernier non plus comme un aléa, mais comme une composante du territoire. En observant un territoire dans sa dimension historique, mais également en centrant notre analyse sur des actions publiques contemporaines en matière de gestion des risques, l'attention est ici portée sur la relation risque-territoire ainsi que sur les stratégies d'adaptation développées dans la gestion des crises territoriales.

© 2009 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Summary

Governance of inherently dangerous territories: Strategies of adaptation and perspectives of evolution. Management of Inherently Dangerous Territories (IDT) represents a major issue for our society ; it should be prepared for it. The problem that underlies our thoughts is to know how to manage in a sustainable way, the inherent dangerousness of a territory. The original concept of IDT questions classic probability approaches of the risk. It considers hazards as a territory's constituent. Observing a territory in its historical dimension, and focusing our analysis on contemporary public

*Adresse email : bruno.tiberghien@univ-cezanne.fr

doi:10.3166/ges.11.137-160 © 2009 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

actions in natural hazards management, we investigate the relation between risk and territory as well as strategies of adaptation developed in territorial crisis management.

© 2009 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Mots clés : Territoires à Dangerosité Inhérente ; Gestion des risques naturels ; Gouvernance Territoriale ; Stratégies d'adaptation.

Keywords: Inherently Dangerous Territories; Natural hazards Management; Territorial Governance; Strategic Adjustments.

Introduction

Les « *Territoires à Dangerosité Inhérente* » (TDI) relèvent d'un construit théorique original visant à passer des conceptions du risque en tant qu'aléa au risque en tant que composante du territoire. Les TDI peuvent être définis comme des territoires soumis de manière intrinsèque à une dangerosité persistante. Il ne s'agit donc plus seulement de constater ou reconnaître de manière réactive l'existence d'un risque mais de poser les conditions d'une gestion proactive de ce dernier afin de fiabiliser autant que possible les TDI. En effet, le simple constat d'une récurrence des grands désastres suffit à légitimer une réflexion sur la prise en compte des phénomènes de risque dans la gestion de ces territoires. La gestion des TDI existants ou à venir représente un enjeu majeur pour notre société auquel il convient de se préparer. Loin des polémiques centrées sur les incertitudes de l'avenir, notre réflexion s'inscrit dans le risque avéré, ancré au niveau des territoires. Les enjeux pragmatiques de notre recherche viennent donc questionner la possibilité, pour des populations, de vivre durablement sur des territoires dangereux.

D'emblée, il convient de poser le risque comme objet public. A l'instar de la notion de « *bien commun* », le « *mal commun* » requiert une gestion spécifique et des attentions collectives dont l'organisation relève du management public. Le risque permanent est-il gérable ? A qui revient-il de le gérer ? Très vite, la question du risque se transforme en problème de responsabilité. Ce déplacement de la problématique n'est pas sans incidence sur notre capacité à gérer la dangerosité inhérente. A ce titre, la notion de territoire telle qu'envisagée place le décideur public local au cœur de la construction.

L'étude des actions prises contre la dangerosité inhérente à un territoire apparaît comme un mode d'entrée intéressant et à privilégier du point de vue de notre recherche. Ainsi, en observant un territoire dans sa dimension historique, mais également en centrant notre analyse sur des actions publiques contemporaines en matière de gestion des risques, l'attention est ici portée sur la relation risque-territoire ainsi que sur les stratégies d'adaptation développées dans la gestion des crises territoriales. Nous baserons nos analyses et réflexions sur le cas particulier d'un territoire soumis de manière intrinsèque à un risque d'inondation.

1. Le management des Territoires à Dangerosité Inhérente :

Du concept à l'opérationnalisation

Pour commencer, nous aborderons dans cette première partie les principaux éléments constitutifs de la relation risque-territoire et de la notion de Territoire à Dangerosité

Inhérente. Nous traiterons, par la suite, des différentes stratégies de gestion mobilisables face à ce type de problématique territoriale. Nous expliciterons enfin la méthodologie utilisée dans le cadre de cette recherche.

1.1. La relation risque-territoire

La relation risque-territoire, ne serait-ce que par rapport à des questions géographiques est un élément essentiel de la compréhension des dynamiques en action dans l'évolution d'un risque et de sa gestion. Dans son ouvrage *Les territoires du risque*, V. November (2002) envisage le risque comme une composante intrinsèque du territoire, qui a une (ou des) logique(s) spatiale(s). Le problème, selon elle, est que « *le territoire est plus souvent considéré comme un espace-support de risques alors même qu'on devrait le voir comme quelque chose capable d'interagir avec le risque.* » (November, 2002, p.35). C. Chaline et J. Dubois-Maury (1994), dans leur ouvrage *La ville et ses Dangers*, mènent une réflexion sur les différentes catégories de risques en milieu urbain et la distribution spatiale qui en résulte. Une telle catégorisation est certes intéressante, mais ne met pas en interaction risque et territoire. Il convient, selon V. November (2002), d'aller plus loin dans l'analyse pour une meilleure compréhension de cette relation. En effet, les modes de développement des territoires configurent, au moins pour partie, l'inscription des risques sur ces derniers. En reconnaissant cela, il devient possible d'entamer une réflexion prenant en compte ces interactions en vue d'un développement durable des territoires (Hernandez, 2004). Le travail sur les aléas ne doit pas masquer la dimension de vulnérabilité qui est partie intégrante de la définition du risque. En effet, pour C. Gilbert (2003), même s'il est aujourd'hui largement reconnu que le risque résulte du croisement d'aléas et de vulnérabilités, l'idée reste très marquée qu'il est contenu dans les aléas, les accidents. Cela a pour conséquence une attention limitée aux effets actifs des vulnérabilités liées aux modes d'urbanisation, de construction, d'organisation, de réparation. L'identité territoriale (culturelle, géographique) est également à valoriser au détriment des approches mettant en œuvre des solutions standards (Decrop *et al*, 1997). Pour reprendre les termes de V. November (2002, p.18), le risque et sa relation au territoire forment une « *énigme* » qu'il convient d'élucider. Faire dialoguer dynamique territoriale et dynamique du risque devrait selon elle contribuer à éclairer les problèmes de compréhension du phénomène de risque. Deux visions du territoire ressortent finalement des analyses du risque selon cet auteur : l'une fonctionnelle et l'autre systémique. Ces deux visions ont des conceptions du risque fondamentalement incompatibles. La première traite le risque comme un facteur externe à la dynamique territoriale. À l'aide de la densité et de la distanciation comme indicateurs principaux, le risque est projeté de l'extérieur sur le territoire, ce dernier étant vu comme un support du risque. La seconde considère le risque en tant que réseau, en s'appuyant sur l'idée de vulnérabilité et de résilience. Cette conception est en revanche totalement a-spatiale en traitant l'espace sans différenciation, en « *espace équivalent* ». Elle ne permet donc pas de mise en relation significative avec le territoire (November, 2002, p.304). L'auteur, en intégrant dans sa vision de manière simultanée réseau et territoire-support, passe

d'une conception basée sur un rapport de contiguïté¹ entre le risque et le territoire à un rapport de connexité².

Du point de vue du décideur public local, cette relation risque-territoire peut s'analyser au regard des finalités du management public territorial. S. Decoutère (Decoutère *et al.*, 1996) met en évidence les finalités stratégique et opérationnelle du management public territorial. La finalité stratégique consiste à assurer un développement multidimensionnel, créateur de sens partagé, et allant au-delà de la simple croissance économique à court terme. Le niveau stratégique envisage donc le développement, la production d'un territoire, dans sa dimension historique. La finalité opérationnelle du management public territorial consiste, quant à elle, à faire face aux difficultés de contexte auxquelles la production des territoires se trouve aujourd'hui confrontée (baisse des moyens financiers, mondialisation et compétition économique, problèmes de cohésion sociale et d'appropriation par les citoyens des mesures publiques). A ces dimensions stratégique et opérationnelle nous pouvons associer des prises de risques spécifiques. Il est à noter que, pour le décideur public local, ces risques peuvent se décliner d'un point de vue individuel³ et/ou collectif. Les différentes dimensions (stratégique/opérationnelle, individuelle/collective) et risques associés interagissent et imprègnent le système de représentation du responsable public local (cf. Figure n°1).

Fig.1 : Finalités du management public territorial et risques associés du point de vue du décideur public local

Cette remarque permet de souligner l'importance d'une réflexion décloisonnée sur ces différentes dimensions. Il est donc important de favoriser cette ouverture dans les préoccupations des responsables publics locaux. En effet, une trop forte pression juridique peut, par exemple,

¹ Vision dans laquelle c'est essentiellement la distance entre l'émergence du risque et le territoire concerné qui est à la source du calcul et de la mesure du risque.

² Vision intégrant une troisième dimension liée au fait que le risque traverse également les échelles géographiques.

³ En tant que responsable public, le décideur local est personnellement impliqué dans ses choix concernant la collectivité.

inciter l'individu responsable à se replier derrière l'archétype du « *parapluie* » du bureaucrate, entraînant l'immobilisme⁴. De la même manière, une pression financière/économique/sociale démesurée peut impliquer des choix de court terme aux répercussions néfastes sur le territoire dans sa dimension historique et sur l'individu dans sa dimension juridique ou politique. Inversement, le risque territorial (naturel ou anthropique) peut venir impacter la sphère économique, financière et sociale ou encore mettre le décideur public local en porte-à-faux sur les plans juridique ou politique. Ainsi, sans éluder le caractère individuel des responsabilités (juridiques, politiques, morales) propres aux décideurs publics locaux, les finalités du management public territorial incitent à prendre en compte la dimension territoriale de l'action publique.

Le fait d'envisager le risque comme une composante intrinsèque du territoire, qui a une (ou des) logique(s) spatiale(s) nous amène à réfléchir sur la notion de dangerosité « *inhérente* » au territoire.

1.2. *Éléments de définition des Territoires à Dangerosité Inhérente (TDI)*

Le risque est à la fois un phénomène physique et social. En effet, le risque, tout d'abord, peut se définir comme un phénomène physique fonction d'un aléa (caractérisé par sa fréquence et sa gravité), des enjeux présents sur le territoire, de la vulnérabilité et de la résilience du territoire (Harding *et al.*, 2001). Il possède ses propres logiques temporelles et spatiales demandant sans cesse à être réévaluées. Le risque se définit également comme un phénomène social. A l'instar de J.G. Padioleau (1999 ; 2003), nous pouvons considérer que « *Le risque correspond à des expériences, individuelles ou collectives, d'estimations de la venue de phénomènes futurs désirables (croissance économique, découvertes scientifiques, etc...) ou indésirables (dangers, catastrophes, guerres, pertes en tous genres). Positifs ou négatifs, ces phénomènes sont attribués à des causes ou à des responsabilités (Etats, capitalismes, milieux physiques, groupes, individus, etc...) susceptibles de produire des conséquences souhaitables (bien-être économique ou social, espérance de vie, etc.) ou préjudiciables (dommages, victimes, etc.)* » (1999, p.112). La notion de danger que nous adoptons n'exprime quant à elle que la dimension négative du risque.

Le territoire se définit comme un espace approprié - économiquement, idéologiquement, politiquement, sociologiquement - support d'une identité collective (Di Meo, 1998).

Du latin « *inherentia* », dérivé du verbe « *inhaerere* » (« *haerere* » signifiant être attaché), l'inhérence se définit comme l'état de « *choses qui sont inséparables de par leur nature, et qui ne peuvent être disjointes que mentalement et par abstraction* »⁵. E. Morin (1986, pp.205-206) définit l'inhérence comme l'« *appartenance à un même monde. La connaissance des choses physiques suppose l'appartenance au monde physique, la connaissance des phénomènes vivants suppose l'appartenance biologique, la connaissance des phénomènes culturels suppose l'appartenance à une culture. Sans inhérence, il y a séparation absolue, donc pas de communication possible. Toutefois, au sein de cette inhérence, il y a nécessairement séparation entre le connaissant et le connaissable, c'est-à-dire une dualité préalable et insurmontable. S'il n'y a pas quelque séparation, alors il n'y a plus ni sujet ni objet de connaissance.* ».

⁴ Le climat juridique actuel est en ce sens, notamment du point de vue pénal, relativement sclérosant.

⁵ Dictionnaire de l'Académie Française, 8th Edition (1932-1935), p.2:61.

La notion de TDI intègre l'ensemble des éléments précédents et désigne des territoires soumis de manière intrinsèque à une dangerosité persistante pouvant être aléatoire, cyclique ou permanente. La gestion publique ne peut ignorer ce type de dangerosité (cf. Figure n°2).

Fig.2 : La notion de TDI

Face à cette problématique des TDI, nous avons pu identifier différentes stratégies de gestion.

1.3. Les stratégies de réponse à la dangerosité inhérente

Comme le soulignent I. Burton *et al.* (1978), les risques rendent intelligibles les stratégies d'acteurs à travers notamment deux grandes modalités : partir (« *evacuate* ») ou rester (« *remain* »).

Ainsi, le retrait (ou déplacement) constitue un premier mode de réponse qui permet de contourner le problème en quittant tout simplement le territoire dangereux de manière temporaire ou définitive. Il est notamment adopté par les populations nomades de manière systématique et cyclique ou en dernier recours par des populations sédentarisées (par le biais de l'expropriation, de l'expulsion, de la fuite...) et constitue dans ce cas là un changement radical. Cette stratégie présente malgré tout une limite majeure qui réside dans le fait que le retrait n'est pas toujours possible. A ce titre, certaines populations peuvent se retrouver « *captives* » de territoires relativement dangereux. La typologie développée par V. November (2002) est sur ce point révélatrice (cf. Tableau n°1).

Tableau 1 : Relations entre le risque et le territoire

	Choix de mobilité	Non-choix de mobilité
Alliances solides (<i>Rester</i>)	Transgression (<i>Défier</i>)	Captivité
Alliances peu solides (<i>Quitter</i>)	Fuite (<i>S'échapper</i>)	Expulsion

Source : November (2002, p.312).

Que cela soit par choix ou non, le fait de rester laisse place à deux autres formes d'alternatives que sont l'adaptation somatique et l'adaptation génétique (Astley et Fombrun, 1983). Les adaptations somatique et génétique correspondent à des types de changements mis en évidence par G. Bateson (1972). Il distingue en effet deux types de changements dans les systèmes humains : le changement qui intervient à l'intérieur d'un système (changement de type 1) ; et le changement qui vient affecter et modifier directement le système (changement de type 2).

Le changement de type 1 est « celui qui permet au système de maintenir son homéostasie, son équilibre : la modification s'opère simplement au niveau des éléments du système. L'homéostasie d'un système réside dans son aptitude à exercer des phénomènes auto correcteurs sur les éléments internes ou externes qui menaceraient son équilibre. » (Kourilsky-Belliard, 1995, p.165). Ainsi, l'adaptation somatique correspond à des ajustements fins, à la marge, permettant de traiter les problèmes de manière ciblée, tout en conservant le mode de fonctionnement général⁶. Elle répond à un processus d'apprentissage en deux étapes : Crise/apprentissage de type 1 (ce qui constitue une simple boucle d'apprentissage, selon les termes d'Argyris, 1977). Elle peut se résumer à travers l'expression courante du *toujours plus de la même chose*.

Le changement de type 2 se caractérise, quant à lui, par le fait que c'est le système lui-même qui se modifie ou qui est modifié. Ainsi, l'adaptation génétique consiste en une transformation fondamentale du système. Au sens étymologique du terme, l'adjectif génétique signifie : « qui a rapport aux fonctions de la génération »⁷. Appliquée au territoire, cette notion d'adaptation « génétique » est à rapprocher de l'idée d'une re-genèse. Elle correspond, de fait, à un processus d'apprentissage en trois étapes successives : Crise/désapprentissage/réapprentissage de type 2 (ce qui constitue une double boucle d'apprentissage, selon les termes d'Argyris, 1977). Nous retrouvons également par la suite ces deux types de changements chez P. Watzlawick *et al.* (1981, p.28) : « l'un prend place à l'intérieur d'un système donné qui, lui, reste inchangé, l'autre modifie le système lui-même ».

Au final, pour contrer la dangerosité inhérente à un territoire, trois alternatives majeures peuvent être envisagées (cf. Figure n°3).

Fig. 3 : Trois stratégies de réponse à la dangerosité inhérente au territoire

1.4. Considérations méthodologiques

En ce qui concerne la méthodologie employée, notre travail s'inscrit dans une démarche exploratoire, caractéristique d'une construction théorique (Allard-Poesi *et al.*, 2003). P. Baumard et J. Ibert (2003, pp.97-98) rappellent qu'« il est classique de lier l'exploration à

⁶ Le risque apparaît ici à la fois comme source et cible de l'action de correction.

⁷ Cf. Littré.

une approche qualitative et la vérification à une approche quantitative » et que le choix entre étude qualitative et quantitative est « dicté par des critères d'efficience par rapport à l'orientation de la recherche : construire ou tester ». Or, notre recherche consiste en une volonté de théorisation de l'inscription historique du risque sur les territoires. Elle vise à établir une meilleure compréhension/explication des mécanismes à l'œuvre sur les territoires soumis à une dangerosité inhérente. En d'autres termes, l'unité d'analyse de notre recherche concerne l'interaction du territoire avec sa propre dangerosité. Ainsi, les raisons de cette dangerosité inhérente, la lutte avec cette dernière et les capacités organisationnelles, humaines, ... permettant d'y faire face sont à explorer. Il s'agit de comprendre comment un risque s'inscrit et évolue au sein d'un territoire, comment le risque est intégré dans la gestion des territoires, d'identifier des mécanismes d'intégration du risque à travers notamment les différents traitements dont il fait l'objet. Ainsi, cette recherche ne fait pas appel aux finalités confirmatoires ou infirmatoires d'une éventuelle analyse quantitative, mais bien aux capacités d'identification d'éléments difficilement détectables autrement que par une approche qualitative.

Dans ce cadre, K.R. Yin (1994) souligne l'intérêt de l'utilisation de l'étude de cas à des fins exploratoires, descriptives et explicatives : sa capacité à explorer, décrire, tester ou générer des théories rend cette stratégie de recherche particulièrement attrayante.

L'étude de cas présentée ici a fait l'objet d'une analyse qualitative longitudinale⁸ se rapprochant par certains aspects de l'étude historique (Miles et Huberman, 1991 ; Yin, 1994 ; Eisenhardt, 1989). Le terrain étudié présente des caractéristiques d'inhérence, une implication continue du territoire ainsi que des modalités de gestion faisant appel aux principes d'action publique.

En matière de collecte et d'analyse des données, nous nous sommes basés sur une combinaison de données primaires, de données secondaires et de l'observation directe. Les données primaires ont été recueillies par des entretiens individuels actifs réalisés avec les responsables publics locaux et principaux acteurs concernés⁹. A la manière de K.M. Eisenhardt (1989), nous demandons aux personnes interviewées de raconter l'historique du processus décisionnel que nous analysons au regard de la problématique de risque posée. Cet historique inclut les différents événements importants intervenant dans la décision. Cette démarche nous a permis d'observer un découpage séquentiel « avant/pendant/après » la crise (Spillan, 2003), sous-tendu par des questions du type : Comment est-ce que cela se passait avant ? Qu'est-ce qui vous a amené à gérer ce risque ? Comment l'avez-vous géré ? Qu'en est-il aujourd'hui ?

En ce qui concerne les données secondaires, de nombreux documents¹⁰ ont appuyé notre analyse, notamment en ce qui concerne l'histoire du territoire, et nous ont permis

⁸ Les analyses longitudinales qualitatives concernent l'étude de l'évolution d'un phénomène. Elles forment un ensemble d'analyses focalisées sur l'étude de phénomènes au cours du temps, à l'inverse des études transversales dont les données recueillies concernent un instant donné.

⁹ Une dizaine d'acteurs a ainsi pu être interrogée à plusieurs reprises (M. le maire, des responsables des syndicats de rivières et de l'intercommunalité (CCPRO), deux agents de la DDA, un ancien responsable d'association pour la prévention et la défense des sinistrés, une personne chargée de l'équipement et de l'assistance technique aux communes (CG), un responsable de l'agence d'urbanisme de l'aire Avignonnaise).

¹⁰ Archives, documents officiels, lois, circulaires, arrêtés, cartes, Plan Locaux d'Urbanisme (PLU), Dossiers Communaux Synthétiques (DCS), Documents d'Informations Communales sur les Risques Majeurs (DICRIM), Plans de Prévention des Risques (PPR), courriers, articles de presse, rapports d'expertise, projets d'aménagements, cadastre, retranscriptions de réunions, de conseils, d'ateliers-débats, site Internet de la mairie.

également de recouper ou d'enrichir le recueil de données primaires. Enfin, l'observation directe a également pu être utilisée à travers des visites in situ répétées. Le traitement des données récoltées au cours des entretiens a fait l'objet d'une analyse de contenu établie à travers une catégorisation hybride (i.e. à la fois basée sur des fondements théoriques¹¹ et émergente pour le niveau le plus proche de catégorisation des données¹² - cf. Annexe). Nous avons par ailleurs procédé à une périodisation du cas à travers un séquençage en trois temps : avant, pendant et après la crise. Cette périodisation structure la présentation du cas exposé ci-après (cf. section 2). Il est à noter que notre conception de la crise diffère quelque peu des approches classiques à la T.C. Pauchant et I.I. Mitroff (1995) dans la mesure où nous ne restons pas focalisés sur une vision aiguë de la crise.

2. Le cas d'une décision de construction d'une digue de protection contre les inondations

La commune de Bédarrides, située dans le sud de la France, dans le département de Vaucluse (région Provence-Alpes-Côte d'Azur), fait partie des rares villages anciens construits en zone inondable¹³. Cependant, l'histoire de Bédarrides permet d'expliquer cette localisation. Il s'agit en effet d'un ancien village de pêcheurs, dont les habitations étaient au départ bâties sur pilotis, avec le souci d'être au plus proche de l'eau pour des raisons d'activité économique. Au fil du temps, dans un mouvement irréversible d'ancrage territorial, les principaux matériaux utilisés pour les constructions sont passés du bois à la pierre. Les activités économiques, composant avec les caractéristiques du site,¹⁴ ont également évolué. Aujourd'hui, les rez-de-chaussée des logements sont aménagés, et les récents lotissements qui se sont construits sont autant de signes d'une perte de mémoire. Le cas de la construction d'une digue en bordure de l'Ouvèze, sur la commune de Bédarrides, fait suite aux importantes inondations de 1992. Cette digue de 4 kilomètres de long a été construite dans le but de protéger le centre du village. Elle a été réalisée sur décision du Maire en 1993 avec l'appui de la DDA (Direction Départementale de l'Agriculture). Le caractère émergent de cette prise de décision en fait toute la richesse et l'originalité.

2.1. Une ancienne cité lacustre surexposée au risque d'inondation

« La ville aux sept rivières » est concernée depuis des siècles par le risque d'inondation de plaine à travers les Sorgues (de Velleron et d'Entraigues), la Seille et la Contre-Seille ; et par le risque de crue torrentielle à travers l'Ouvèze, la Grande Levade, l'Auzon et le Valamian. Ces cours d'eau ont débordé à plusieurs reprises dans l'histoire et ces inondations ont plus récemment occasionné d'importants dégâts matériels sur la commune qui réceptionne les deux tiers des eaux du département. La plus grande partie du territoire est classée en zone inondable, à l'exception des zones collinaires : la Roquette, St Louis, Montréal et Plan du Rhône. La crue de novembre 1951 constitue la crue de référence. L'Ouvèze et les Sorgues avaient alors submergé les deux-tiers du territoire communal. La crue de l'Ouvèze du 22 septembre 1992 a été plus importante que celle

¹¹ Pour les 3 catégories principales et les 14 sous-catégories de premier degré.

¹² 50 sous-catégories de second degré ont ainsi émergé des données.

¹³ Ce qui semble venir réinterroger la traditionnelle « sagesse » accordée aux anciens.

¹⁴ Au début du XX^e siècle, le four du boulanger était à l'étage.

de 1951 dans le centre-ville et les quartiers en rive droite, où des hauteurs d'eau de 1,60 mètre à 1,90 mètre ont été relevées. La commune avait alors fait l'objet d'un classement en catastrophe naturelle.

2.1.1. Le vécu des inondations : une pression supplémentaire pour le décideur public local

Plus de 80 % des ménages ont été affectés par les inondations de septembre 1992. Une enquête réalisée sur un échantillon de 500 personnes a permis de dresser le constat suivant¹⁵ :

- 65 % des personnes ont perdu des biens matériels lors de la catastrophe ;
- 55 % ont eu leur logement endommagé sérieusement ou complètement détruit ;
- 13 % ont dû quitter leur habitation durant un mois ou plus ;
- Les pertes financières sont supérieures à 1 525 euros dans 59 % des cas et supérieures à 15 250 euros pour 22 % des personnes interrogées ;
- 19 % des personnes interrogées indiquent qu'elles ont subi des licenciements, le chômage technique, la perte de l'outil de travail ;
- 5 % des personnes interrogées estiment avoir risqué de perdre la vie ;
- 34 % des personnes interrogées déclarent avoir eu besoin de secours, avoir été secourues ou avoir reçu des soins médicaux pour un problème lié à l'inondation ;
- 20 % des personnes interrogées présentaient cinq ans après la catastrophe, une nette augmentation des symptômes psychologiques, notamment de dépression.

2.1.2. Des travaux et infrastructures peu compatibles avec la situation de la commune

Au-delà de la situation naturelle de la commune, propice aux inondations, nous avons pu relever différents courriers et articles de presse à travers lesquels le Maire de la commune soulève certaines erreurs commises en matière d'aménagement. Les erreurs évoquées concernent des travaux directement entrepris sur les cours d'eau, mais également des effets induits par la construction d'infrastructures de grande ampleur. En effet, il est explicitement fait reproche à la voie SNCF, l'autoroute A7 et la déviation de la route nationale 7, de faire barrage à l'évacuation des eaux en période d'inondation. Concernant les travaux directement entrepris sur les cours d'eau, il convient de noter que les besoins annuels moyens de granulats sont estimés à 3 500 000 tonnes dans le département. C'est pourquoi il a été autorisé aux carrières de puiser du gravier dans le lit de l'Ouvèze entre Vaison et Bédarrides (i.e. en amont de Bédarrides). Ce prélèvement, qui avait l'avantage de ne rien coûter, permettait d'approfondir la rivière et d'éviter les débordements, fut complété par différents aménagements : nettoyage du lit, enrochement des méandres. Toutefois, les conséquences de ces travaux ont été l'augmentation du débit des crues en aval et l'accélération de l'écoulement des eaux vers l'aval. Autrement dit, la zone aval de la rivière connaît des crues de plus en plus fortes et brutales. D'importants travaux de reprofilage et de dégagement ont, à ce titre, dû être exécutés pour l'ensemble de ces problèmes. Cependant au vu des demandes et argumentaires développés aujourd'hui encore par les autorités municipales, ces problèmes restent entiers.

¹⁵ Source : revue TPMB, 7 avril 2000.

2.1.3. Des financements importants, mal répartis, entraînent l'inaboutissement des projets

Les syndicats de rivières (Syndicat mixte d'Aménagement du Bassin de l'Ouvèze - SIABO, Sorgues et Ventoux) et la DDA assument les études et les travaux avec les subventions de l'Etat et des Collectivités (Conseil Général, Conseil Régional, Agence de l'eau...). Ils ont seuls les compétences et bien souvent, les études sont très longues. Quand le moment arrive de passer à l'action, les crédits nécessaires manquent pour engager les travaux. Le Maire de Bédarrides assiste donc, de son point de vue, à un foisonnement d'études manquant de concrétisation : « *C'est bien simple, nous sommes un territoire de projets* »¹⁶. Cet état de fait génère une certaine frustration permettant d'expliquer la démarche suivie par le Maire suite aux inondations de 1992.

2.2. D'importants travaux d'aménagement réalisés au titre de l'urgence font suite aux inondations de 1992

Après les inondations de 1992, un important programme de travaux d'urgence a été entrepris sous le contrôle des services de l'Etat afin de réduire les débordements de l'Ouvèze comprenant notamment le renforcement des berges par enrochements en aval du pont romain ; le curage et l'élargissement du lit mineur ; l'endiguement en terre (rehaussement des berges) ; la réalisation d'épis rocheux. Quatre zones de risque ont été définies par la commune, avec les caractéristiques de constructibilité correspondantes (cf. Tableau n°2 et Figure n°4).

Tableau 2 : Les caractéristiques des quatre zones de risque définies par la commune

	RISQUE	CONSTRUCTIBILITÉ	OBSERVATIONS
R1	Très important (généralement plus de 2 mètres d'eau)	Secteur inconstructible	Certaines constructions techniques ou liées à l'exploitation agricole (hangars, serres, abris) peuvent être autorisées s'il n'existe pas sur le territoire de l'exploitation, de terrain moins exposé au risque que celui faisant l'objet de la demande.
R2	Important (généralement 1 à 2 mètres d'eau ou difficultés d'accès)	Secteur inconstructible , sauf pour les constructions liées et nécessaires à l'exploitation agricole	Dans cette zone, il convient de ne pas accroître le nombre de constructions. Le caractère en partie rural de cette zone peut amener à autoriser cependant les constructions généralement peu nombreuses, liées et nécessaires à une exploitation agricole existante, s'il n'y a pas sur le territoire de l'exploitation de terrain moins exposé au risque que celui faisant l'objet de la demande.

¹⁶ Entretien avec Monsieur le Maire de la commune de Bédarrides.

R3	Important en centre-ville et en tissu aggloméré dense (généralement 1 à 2 mètres d'eau ou difficultés d'accès)	Secteur inconstructible , sauf pour densification sous conditions de la zone urbaine agglomérée existante	La comparaison des coûts économiques en cas d'interdiction totale de construire et des coûts des dégâts matériels liés aux inondations conduit à autoriser certaines constructions à condition d'assurer, pour une crue centennale, la sécurité des personnes. Cette autorisation porte sur des travaux améliorant l'accessibilité aux étages et la réalisation de planchers refuges situés au-dessus du niveau des plus hautes eaux connues.
R4	Moyen (généralement moins de 1 mètre d'eau)	Secteur constructible avec prescriptions	Les constructions peuvent être autorisées sous certaines conditions, notamment en ce qui concerne la cote des planchers.

Fig. 4 : Zonage relatif au risque d'inondation et tracé de la digue

Source : http://www.prim.net/professionnel/documentation/guide_centreville/fiche_2_Bedarrides_refuge.pdf

Le centre-ville ancien est situé dans une zone inondable présentant un risque important (hauteur d'eau comprise entre 1 et 2 mètres, implantation dans un rétrécissement du lit majeur de la rivière). Les phénomènes d'inondation contribuent à réduire l'espace urbanisable. Comme la commune dispose de moins en moins de terrains constructibles, la population quitte Bédarrides pour résider dans d'autres communes. Plusieurs classes d'école ont déjà dû fermer. De ce fait, l'un des objectifs de la municipalité est de préserver l'identité du centre-ville en maintenant la population en place tout en assurant la sécurité des personnes pour une crue centennale. L'application stricte des règles conduirait au dépérissement du centre historique et n'autoriserait le développement de l'urbanisation que sur les hauteurs.

2.2.1. Un événement incongru à l'origine du processus de construction de la digue

En 1993, un entrepreneur de la région, établi temporairement sur le territoire de la commune, se propose de mettre à disposition de cette dernière une pelle de 2 500 litres pour une durée d'un mois. Le Maire a alors immédiatement contacté la DDA afin d'obtenir l'accord et l'appui nécessaire à la réalisation concrète que permettait cette opportunité. Le niveau relationnel et le courage institutionnel du responsable DDA de l'époque ont conditionné une attitude compréhensive et positive vis-à-vis de l'action proposée au titre de l'urgence. L'action s'est portée sur la réalisation d'une digue de 4 kilomètres de long sur la rive droite de l'Ouvèze. La rive gauche a également été renforcée mais son niveau a volontairement été maintenu plus bas que celui de la rive droite afin de protéger le village (sur les conseils de la DDA). Concernant les modalités de l'opération, le SIABO se chargeait de payer les camions pour transporter les gravats et la mairie a payé un mois plein en plus du premier mois offert, pendant lequel elle a uniquement payé le fuel et la nourriture du conducteur.

2.2.2. Une mobilisation et un développement de ressources locales sans précédent

Voyant travailler un entrepreneur relativement éloigné de la commune pour le compte de cette dernière, les entrepreneurs locaux se sont manifestés. Le Maire leur a alors fait part des conditions exceptionnelles qui avaient conditionné le choix de cet entrepreneur et proposa d'en faire autant pour les entrepreneurs locaux qui accepteraient ces modalités. Au total, ce sont six mois de travaux qui ont permis le nettoyage de la rivière depuis Courthézon jusqu'au pont de l'Ouvèze, l'agrandissement du lit et le renforcement des berges. Cette opportunité a généré une mobilisation et un développement considérable des ressources locales (entrepreneurs, réseau institutionnel : DDA, SIABO, commune) afin de mener à bien ce qui venait de se déclencher de manière inattendue.

2.2.3. Une démarche non concertée pour une décision contrastée, productrice d'inégalités

La décision prise par le Maire a été suscitée par la présence d'une opportunité et s'est effectuée dans l'urgence (la proposition de l'entrepreneur, liée à sa présence dans la commune, n'étant que temporaire). « *Tout est allé très vite, on n'avait pas le temps de chipoter, je suis allé voir moi-même les riverains (qui sont propriétaires des berges et jusqu'au milieu du lit)* ¹⁷ après avoir pris la décision, pour leur expliquer. Ils se sont montrés compréhensifs et ont tous accepté » ¹⁸. Il convient de préciser que la pression sociale exercée par les habitants du

¹⁷ Il faut savoir que les cours d'eau sont non domaniaux et relèvent donc de la responsabilité des riverains.

¹⁸ Entretien avec Monsieur le Maire de la commune de Bédarrides.

centre-ville constituait un argument de poids pour convaincre les personnes qui auraient pu se montrer réticentes. Les habitants du Sud de la commune, pour qui les inondations de 1994 ont été une dure réalité, ont éprouvé un fort sentiment d'abandon de la part des populations protégées, situées dans le village (d'autant plus que ces dernières savaient par expérience ce que les sinistrés traversaient). En effet, si la digue côté nord a permis de sauver le village, elle a également eu pour effet le déversement des eaux vers les terrains et habitations situés au sud du village. Cet état de fait a suscité quelques réactions de la part des populations concernées : *« Ils sont en train de nous construire une digue côté sud, mais ils l'ont prévu moins haute, ainsi, le village bien verrouillé au nord, dès que l'Ouvèze grossit, elle transforme le sud en cité lacustre, c'est étudié pour. Le Maire nous dit : vous comprenez bien que si j'élève cette digue à la même hauteur que l'autre, le village va être inondé. Mais de quel droit choisit-il un côté plutôt que l'autre ? S'ils veulent se servir du côté sud comme déversoir, alors qu'ils nous exproprient, cela concerne plus d'une centaine de propriétaires, beaucoup souhaitent vendre pour aller ailleurs mais les prix baissent et puis il y a les crédits à rembourser » (...)* on est coincés ! Pourtant dans la partie sud, il y a toujours des maisons en construction. Le Maire a donc continué à délivrer des permis de construire alors qu'il y a eu des inondations en 86 et 92. On n'est bons qu'à payer les impôts locaux ! »¹⁹. Malgré son caractère impopulaire, la décision de construction de la digue ne fait l'objet que de quelques critiques éparses et ne mobilise ni les regroupements associatifs existants (telle l'association pour « la prévention et la défense des sinistrés »), ni mouvement de foule spécifique. Les usagers, fatalistes et préoccupés par les indemnités n'interfèrent donc pas dans le processus. Le sentiment général du Maire concernant cette décision reste finalement très positif : la construction de la digue sur la rive droite de l'Ouvèze a permis de sauver le village des crues de 1994, 2002 et 2003. Si c'était à refaire, ou si des modifications devaient être apportées, cela ne saurait être, selon lui, que dans le sens d'un renforcement des travaux effectués (doubler les dimensions de la digue et creuser davantage le lit de la rivière).

Par ailleurs, le problème de cette non concertation s'étend au-delà du seul territoire communal : *« La démarche de la digue de Bédarrides, c'est une démarche du Maire de Bédarrides. Ce n'est pas une démarche concertée. Parce que quelque part, dès que vous faites une digue, de toute façon, ça accroît le problème en aval. Donc, le Maire qui fait sa digue à cet endroit là, ben le Maire de Sorgues qui est en aval peut dire : « Ben attends, ta digue, t'es gentil mais... tes terrains ça fait mille ans qu'ils prennent l'eau, maintenant ils prennent plus l'eau mais c'est moi qui en prends plus ! » Toute la problématique est là »*²⁰.

2.2.4. Un pragmatisme permettant de déboucher sur une réalisation concrète échappant aux carcans institutionnels

L'apport concret des réalisations effectuées dans ce cadre improvisé dépasse de loin, celui des différents projets d'envergure autrement réfléchis, mûris, pensés et dont le sort reste, pour la plupart, de finir abandonnés.²¹ Ainsi, du point de vue du Maire, l'efficacité de ce mode opératoire contraste avec l'absence de réalisation résultant des

¹⁹ Propos du président de l'association pour « la prévention et la défense des sinistrés » extraits d'une coupure presse d'un journal local, 1994, archives de la mairie.

²⁰ Entretien avec un responsable CCPRO (Communauté de Communes des Pays de Rhône et Ouvèze).

²¹ Ce cas constitue en cela une belle illustration du modèle de la poubelle (« *Garbage Can* ») développé par Cohen, March et Olsen (1972).

innombrables projets étudiés par les institutions en charge de gérer ces questions. Selon les termes du décideur public local, cette construction ne constitue pas une digue à proprement parler mais plutôt une simple « *berge remontée* », n'ayant pas de réelle existence cadastrale ou institutionnelle. L'ouvrage n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune démarche spécifique d'assurance de la part du Maire.

2.3. *L'efficacité avérée de la gestion de crise remise en cause*

Pour les acteurs institutionnels du réseau concerné par cette gestion de crise, l'« *engouement* » du décideur public local pour cette construction est à relativiser car elle a été réalisée sans autorisation juridique (outils de la loi sur l'eau)²²; sans aucune réflexion/consultation sur ce qu'il convient de protéger ou pas; et sans traiter la question technique (« *une digue, ça ne se fait pas comme ça* »²³)

2.3.1. *La capacité de réaction managériale du Maire devient inefficace à plus long terme : l'évolution des règles et normes juridiques pointe du doigt la non-conformité du dispositif*

C'est sur le long terme qu'il est possible de juger de l'efficacité d'une telle décision. Suite à la circulaire du 6 août 2003, relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique, le processus d'identification, reconnaissance et traitement concernant ces digues a pu être spécifié aux services de l'Etat. Il s'agit, pour ces digues, de prendre un arrêté, de composer un programme de surveillance et de les confier à un gestionnaire. La digue de Bédarrides est directement concernée par cette circulaire. Ainsi, elle sera classée, étudiée techniquement, et un programme de renforcement/mise en conformité sera établi : « *En ce qui concerne la digue de 1993, il faut se resituer dans le contexte de l'époque. On la considère donc comme existante et un programme de mise en conformité est enclenché (...)* A l'époque (1992-93), le contexte législatif était neuf et le contexte de l'urgence était à vif »²⁴.

2.3.2. *Les aménagements effectués responsabilisent le décideur public*

Le Maire doit désormais assumer le poids d'une situation où la qualité de son action peut être remise en cause. La digue est, en effet, clairement identifiée comme étant « *son* » ouvrage. Dès lors, toute défaillance de cette construction, ou aggravation des phénomènes qui serait causée par la digue, peut lui être imputée. Nous touchons là aux problèmes de « *risques praxis* » évoqués par J.G. Padioleau (1999). Ainsi, minimiser les risques par des aménagements de ce type revient à effectuer une prise de risque considérable du point de vue du décideur public. En effet, ce dernier transforme un risque initialement naturel d'inondation en une production identifiable d'un danger potentiel dont il peut être considéré responsable aux yeux de tous. Par contre, le fait

²² En ce sens, si le contexte juridique a pu le permettre à l'époque au titre de l'urgence, cette digue peut être qualifiée aujourd'hui de « *hors-la-loi* ».

²³ Cf. l'exemple de Cavaillon qui a décidé, suite à des consultations et des études précises, de protéger la ville en surélevant la rive gauche, en fonction des enjeux présents, et en faisant de sa rive droite un déversoir à partir de niveaux de crues trentennales.

²⁴ Entretien avec une responsable de la DDA.

d'identifier clairement la responsabilité constitue un élément positif en matière de gestion. Le problème apparaît plus délicat, pour les services de l'Etat, lorsque les digues se trouvent être « *sans propriétaire* » (comme à Aramon en 2002).

2.3.3. *La multitude de configurations possibles en matière d'inondation comme limite à l'efficacité de la digue*

Si la digue sur l'Ouvèze permet de faire face aux cas les plus fréquents d'inondation, il existe une telle potentialité de configurations différentes en raison des caractéristiques du territoire, que le risque d'inondation ne peut être intégralement contenu. Cela s'est vérifié suite aux inondations de 2002 et 2003 qui ont conduit à la déclaration de la commune en état de catastrophe naturelle : « *Le gros problème qu'il y a sur Bédarrides quand même, il faut le savoir, c'est qu'en plus de l'Ouvèze, on a la Seille (...) Et donc, le problème, c'est que tout dépend des phénomènes de crue qu'il peut y avoir. Et souvent, Bédarrides ne se noie pas par l'Ouvèze actuellement, mais se noie par la Seille (...) C'est en fait l'Ouvèze qui, lorsqu'elle est en crue, fait frein au bon écoulement de la Seille. Donc, la Seille se met en charge, et c'est la Seille qui vient noyer Bédarrides actuellement. L'avantage c'est que ce sont des eaux claires contrairement à celles de l'Ouvèze qui sont des eaux très chargées, puisque c'est du torrentiel. Donc, l'avantage je dirais, globalement, de la digue de Bédarrides telle qu'elle a été faite, est qu'elle permet à Bédarrides d'éviter, au niveau des cas de figure, les crues qui viennent de l'Ouvèze. Mais par contre elle ne protège pas du tout des autres crues venant des bassins versants autres que celui de l'Ouvèze. Par ailleurs, s'il y a un débordement de l'Ouvèze en amont de la digue, c'est-à-dire au-dessus du « coude », on peut avoir l'Ouvèze qui vient déborder par ces terrains là sur le centre-ville, que la digue a pourtant vocation à protéger jusqu'à un certain niveau de crue. Donc, pour résumer, la digue sert dans, je dirais, en termes d'épisodes, 70 ou 80% des cas, mais ne protège pas dans tous les cas de figure. (...) Quand vous voyez tous les paramètres qui peuvent influencer à cet endroit là...! Donc, en termes de gestion des risques, ben, on essaye de faire je veux dire, on essaye d'avancer (...). Par contre, le fait de trouver des solutions ponctuelles, c'est bien politiquement, ça rassure entre guillemet, mais la véracité de l'équipement euh... elle est discutable, et elle le sera toujours ! »²⁵.*

2.3.4. *La municipalité, dans l'impasse, porte plainte contre X*

Suite aux inondations de 2002, la municipalité a porté plainte contre X pour mise en danger d'autrui (vies et biens). Le Maire précise à cet effet que depuis 1992, l'équipe municipale ne cesse d'alerter les pouvoirs publics pour les informer des travaux importants à réaliser sur la commune. Depuis dix ans les études se succèdent mais aucune n'aboutit. La commune en arrive alors à menacer d'effectuer des travaux elle-même pour protéger sa population si aucune action n'est entreprise de manière concertée. Un dossier reprenant les nombreuses interventions faites auprès des autorités depuis 1992 a été envoyé à tous les élus et au gouvernement (plus de 200 courriers). Aucune réponse n'ayant été reçue, la municipalité a déposé plainte contre X.

²⁵ Entretien avec un responsable CCPRO (Communauté de Communes des Pays de Rhône et Ouvèze).

2.3.5. Perspectives d'aménagements : un retour à la logique institutionnelle soumis aux volontés politiques

Au-delà de la mise en conformité de la digue de 1993, d'importants projets sont en cours, dans le cadre du schéma d'aménagement du bassin versant de l'Ouvèze. Différentes alternatives ont été envisagées. L'option de creuser n'est plus possible car ce serait pire en cas d'inondation car l'eau du Rhône remonterait : la profondeur du lit est aujourd'hui au maximum de ce qui peut être fait. Endiguer, ce n'est pas la solution : il faut déjà fiabiliser celle existante. De fait, l'option retenue comme étant la plus réaliste consiste à élargir le lit de la rivière. Les perspectives d'aménagements font donc ressortir une volonté de gestion des flux à travers différentes techniques de rétention, un peu partout, et d'accélération/facilitation des flux au niveau de l'urbanisation. En ce sens, le SIABO effectue actuellement un projet d'aménagement du cours aval de l'Ouvèze qui part du dessus de Bédarrides et qui va jusqu'au Rhône. Au niveau des réflexions de bassin, donc, « *toutes les cartes sont en main : on sait ce qu'il faut faire ; on aura un problème financier²⁶, mais très certainement gérable dans le temps ; mais c'est avant tout un problème d'acceptation politique.* »²⁷ La phase technique de l'étude a été lancée en 2005, les communes ont les études depuis le début 2006, et les différents acteurs concernés sont en attente des remarques des communes pour finaliser les études. Le problème est qu'il n'est pas possible d'améliorer la protection en effectuant un travail contre l'érosion sans toucher aux maisons accolées aux berges. Il y aurait toute une série de maisons (récentes !) à délocaliser pour la mise en œuvre des travaux envisagés. C'est notamment sur ce point que le projet n'est pas politiquement accepté. Le Maire ne souhaite pas toucher aux maisons existantes par peur des réactions des populations concernées. Par ailleurs, faire accepter le projet au monde agricole, à l'échelle du bassin, relève également de la gageure. « *Dans la Drôme (amont), ils ne sont pas directement concernés par les inondations. Pour eux, qui n'ont pas construit au bord de l'eau, ils ne voient pas pourquoi ils devraient assumer les choix peu judicieux du Vaucluse (aval) en termes d'urbanisation. Alors que du point de vue de Bédarrides, les Drômois n'ont qu'à retenir l'eau en haut. Le problème de la solidarité amont-aval se pose en ces termes : c'est un dialogue de sourds.* »²⁸ Comme nous pouvons le constater, ce terrain d'étude offre une représentation significative des problèmes de solidarité amont-aval et rive droite/rive gauche, qui demandent, de la part d'organismes intermédiaires, des efforts de communication et de traduction (au sens de Callon, 1986) des différents types d'intérêts en jeu afin de parvenir à des solutions qui soient collectivement acceptables et viables.

Conclusion : trajectoire de territoire

Nous avons pu voir, à travers ce cas, les luttes et tensions qui existent entre les dimensions pragmatiques et normatives de l'action publique. En effet, l'activation de ces deux dimensions révèle une alternance tout au long du processus, chacune cherchant tour à tour à combler les défaillances de l'autre. De cette manière, les contraintes normatives étant jugées trop encom-

²⁶ Le programme envisagé représente tout de même 60 millions d'euros.

²⁷ Entretien avec une responsable de la DDA.

²⁸ Entretien avec une responsable de la DDA.

brantes et trop peu performantes pour susciter de réels résultats (par manque d'efficacité), le décideur public local s'est tourné vers une démarche d'action résolument pragmatique. Le contexte de l'urgence, ainsi que la présence d'un événement déclencheur inattendu et perçu comme une aubaine, exacerbent ce mécanisme de contrepoids aux pressions normatives habituelles. La crise constitue ici une réelle réponse à l'indécision. Elle présente d'étonnantes qualités gestionnaires en dévoilant les manquements et incohérences de manière beaucoup plus fine et convaincante que bien des analystes. Le gestionnaire a en cela beaucoup à apprendre de la crise, en puisant dans ses logiques et mécanismes. La difficulté est en fait, pour tout gestionnaire, de structurer l'ordre de ses priorités en temps calme. L'urgence, en imposant une structuration, soulage ce dilemme de l'action en situation tempérée. La crise apparaît finalement comme une délivrance du point de vue du décideur qui voit ses priorités dictées par les événements. Elle possède en cela un caractère jubilatoire (en créant chez le décideur le sentiment de traiter et résoudre de vrais problèmes, de servir à quelque chose d'immédiatement utile, avec une efficacité directement observable). Malheureusement, dans le cas présent, cette dictature de l'immédiat et le rôle détourné de la crise (i.e. son instrumentalisation) génèrent une tendance réactive incontrôlée. Cette posture, efficace sur le court terme, vient cependant se heurter aux normes de sécurité du long terme. Le pragmatisme outrancier, dans son non-respect des logiques procédurales, est finalement rattrapé par la règle et doit se plier à une nécessaire mise en conformité. La question de l'évolution des règles et des normes est également soulevée dans ce cas à travers le regard porté a posteriori sur la décision : pouvons-nous aller jusqu'à réinterpréter une décision en fonction des lois qui suivent ? Nous pouvons constater ici que la nouvelle règle transforme le rapport élu/usager en mettant à jour les insuffisances du dispositif développé dans l'urgence : le décideur public local passe du statut de « héros », à celui de responsable d'un danger imminent.

Par ailleurs, il est à noter que cette prise de décision « *en cavalier solitaire* » est à contre-courant des logiques actuelles qui mettent l'accent sur la nécessité d'une réflexion accrue concernant le niveau pertinent d'intervention ou encore la capacité des pouvoirs publics à articuler les différentes échelles territoriales (Behar, 1999).

De la même manière, le choix de construire une digue de protection va à l'encontre des préconisations actuelles concernant l'utilisation de modalités plus souples (comme les bassins de rétention et zones d'expansion de crues). En effet, dès 1945, G.F. White, à travers sa typologie concernant les réponses « *structurelles* » et « *non-structurelles* » apportées dans la gestion du risque d'inondation, mettait en avant l'excès de confiance accordé aux réponses dites « *structurelles* » (ex. : barrages, digues) qui pouvaient cependant conduire à une augmentation des dommages causés par les inondations²⁹.

En ce qui concerne la réaction des sinistrés, nous pouvons interpréter le comportement de ces populations « *captives* » à la lumière des travaux de Mary Douglas sur l'anthropologie culturelle faisant ressortir le fatalisme des exclus (Duclos, 1994). Par contre, les réactions observées ne semblent pas faire écho au cadre établi par A.O. Hirschman (1970) dans *Exit, voice and Loyalty*, dans la mesure où elles ne relèvent ni du retrait (cf. population « *captives* »), ni de la revendication (si ce n'est, de manière marginale, concernant le souci d'indemnisation) et encore moins de la loyauté vis-à-vis du territoire.

²⁹ Cf. perte de la culture du risque, cas de rupture, de défaillances technique ou d'entretien, mise à mal du dimensionnement par des événements extrêmes...

Au final, les stratégies de gestion adoptées pour ce TDI reflètent un enlissement historique dans des logiques somatiques (Astley et Fombrun, 1983) ainsi qu'une transformation du type d'inhérence (passant d'une dimension cyclique à une dimension plus aléatoire). Cet enfermement est relayé par la polarisation contemporaine entre les logiques normatives et pragmatiques de l'action publique. Les différents travaux menés modifient la configuration des phénomènes de crue sans pour autant les éviter complètement. Une dimension aléatoire supplémentaire est donc ici apportée à la dangerosité initiale du site. De fait, l'articulation qui s'effectue entre développement et sécurité est le signe d'un manque de maîtrise des paramètres de base du territoire.

L'étude de ce risque inhérent révèle que le fait de rester sur le niveau somatique maintient le niveau de risque, voire l'aggrave. La systématisation des apprentissages de type 1 relève d'une logique incrémentale pernicieuse sur le long terme pouvant conduire à certaines formes d'irréversibilité. C'est ce que nous appelons « *l'incrémentalisme pervers* ». Dans cette logique, il n'y a pas désapprentissage comme dans le changement de type 2 qui intègre quant à lui les séquences suivantes : crise ; désapprentissage ; réapprentissage de type 2. Ainsi, la proposition théorique qui découle de cette observation réside dans le fait que le maintien de l'écosystème (au sens large, incluant la présence de l'homme) dans un territoire dangereux passe par une transformation permanente du système dans le cadre d'apprentissages de type 2. En effet, cette posture apparaît préférable à une position purement défensive s'inscrivant de fait dans le *toujours plus de la même chose* qui caractérise l'apprentissage de type 1. Ces éléments de théorisation n'évincent pas pour autant l'intérêt des adaptations somatiques, mais repositionnent ces dernières en les soumettant aux adaptations de type 2 plutôt que l'inverse.

Sur le plan théorique, le fait d'ouvrir l'analyse sur la relation risque-territoire permet un dépassement des seules analyses portant sur le risque en lui-même. En effet, ces dernières visent généralement à réduire le niveau de risque - i.e. sa fréquence et sa gravité - en considérant le territoire comme simple support de risque. En cela, l'approche de la relation risque-territoire à travers la notion de TDI met en évidence le caractère inconciliable de l'approche probabiliste avec une dangerosité inhérente. D'un point de vue managérial, cette étude vient questionner le positionnement des décideurs publics locaux vis-à-vis de la gestion des risques sur leur territoire. Elle permet, à ce niveau, de renouveler ou d'enrichir tout du moins le contenu et les méthodologies du diagnostic territorial. A ce titre, au-delà de la cartographie classique des risques (indispensable et complémentaire, par ailleurs), la dynamique risque-territoire nous incite à ouvrir la réflexion sur la nécessité de cartographier les modes d'adaptation des territoires à leur propre dangerosité.

Références

- Allard-Poesi F., Drucker-Godard C., Ehlinger S., 2003. Analyses de représentations et de discours, in : Thiétart R.A. et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Paris, Dunod, 2^{ème} édition, 449-475/
- Argyris C., 1977. Double loop learning in organizations, *Harvard Business Review*, September-October 1977, 115-125/
- Astley W.G., Fombrun C.J., 1983. Collective strategy: social ecology of organizational environments, *Academy of Management Review*, Vol.8, n°4, 576-587/
- Bartoli A., 1997. *Le management dans les organisations publiques*. Paris, Dunod.
- Bateson G., 1980. *Vers une écologie de l'esprit*. Seuil (traduit de Bateson G., 1972. *Steps to an Ecology of Mind*. Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology. University of Chicago Press).
- Baumard P., Ibert J., 2003. Quelles approches avec quelles données ?, in Thiétart R.A. et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Paris, Dunod, 2^{ème} édition, 82-103/
- Baxter J., Greenlaw K., 2005. Explaining perceptions of a technological environmental hazard using comparative analysis, *The Canadian Geographer*, 49, n°1, 61-80/
- Behar D., 1999. Les enjeux du territoire, *Journées d'Etudes Territoires et sécurité*, ENA, Paris, 23 novembre.
- Burton I., Kates R., White G., 1978. *The Environment As Hazard*. NY, Oxford University.
- Callon M., 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année sociologique*, n°36, 169-206/
- Chaline C., Dubois-Maury J., 1994. *La ville et ses dangers : prévention et gestion des risques naturels, sociaux et technologiques*. Paris, Masson.
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P., 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, N°1, March 1972, 1-25/
- Crozier M., Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*. Editions du Seuil.
- Decoutère S., Ruegg J., Joye D., 1996. *Le management territorial, pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Decrop G., Dourlens C., Vidal-Naquet P.A., 1997. *Les scènes locales de risques*. CERPE, Futur antérieur.
- Dictionnaire de l'Académie Française, 8th Edition (1932-1935), 2-61/
- Di Meo G., 1998. *Géographie sociale et territoire*. Paris, Nathan.
- Duclos D., 1994. Mary Douglas, l'anthropologie culturelle et le concept de risque, *Risques* n°19, juillet-septembre 1994.
- Duguit L., 1928. *Traité de droit constitutionnel*. Boccard, Paris.
- Eisenhardt K.M., 1989. Building theories from case study research, *Academy of Management Review*, Vol.14, n°4, 532-550/
- Fouchet R., Lopez J.R., 2000. Processus de décision et aménagement territorial, GREFIGE, 4^{ème} rencontres Ville-Management, Université Nancy II, 16-17 novembre 2000.
- Gilbert C., 2003. Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques, *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la Décentralisation, Territoires : face aux risques*, Trimestriel n°56, I/2003, mars 2003.
- Godard O., 2000. Le principe de précaution, une logique de l'action entre science et démocratie, *revue de philosophie politique*, mai 2000.
- Harding T.W. et al., 2001. *Management des risques majeurs : des disciplines à l'interdisciplinarité*, programme plurifacultaire du Rectorat MRM, Université de Genève.
- Hernandez S., 2004. *Le management territorial durable à l'échelle des villes. Enjeux conceptuels et implications pratiques*, séminaire RECEMAP : Le développement territorial, une question de management public ?, organisé et coordonné par Cueille S., Desmazes J., Perret V., Sauviat I. (CERMAT, Tours), 9-10 décembre 2004.
- Hirschman A.O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

- Kelsen H., 1962. *Théorie pure du droit*. Dalloz.
- Kourilsky-Belliard F., 1995. *Du désir au plaisir de changer, comprendre et provoquer le changement*. InterEditions.
- March J.G., 1991. *Décisions et organisations*. (traduit par Waquet M. et adapté par Martinet A.C.) Les éditions d'organisation, Paris.
- Marmuse C., Montaigne X., 1989. *Management du risque*. Vuibert entreprise.
- Marsh G.P., 1974. *Man and Nature (or physical geography as modified by human action)*. Cambridge: Harvard University Press, Belknap Press, 3ème édition (1ère édition, 1864).
- Miles M.B., Huberman A.M., 1991. *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*. De Boeck-Wesmael.
- Morin E., 1986. *La méthode, Tome III, La connaissance de la connaissance*. Editions du Seuil.
- November V., 2002. *Les territoires du risque, le risque comme objet de réflexion géographique*. Editions scientifiques européennes, Bern.
- Padioleau J.G., 1999. *L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques*. Politiques et Management Public, Vol.17, n°4, décembre 1999.
- Padioleau J.G., 2002. *La société du risque et le Ministère de l'Équipement post-moderne*, Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, n°17, MELT-DRAST, décembre 2002.
- Padioleau J.G., 2003. *Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne*. L'Harmattan.
- Pauchant T.C., Mitroff I.I., 1995. *La gestion des crises et des paradoxes - Prévenir les effets destructeurs de nos organisations*. Éditions Québec/Amérique - Presses HEC.
- Pivot C., Rycken F., 2002. *Gérer les risques collectifs*. Editions de l'aube, DATAR.
- Simon H.A., 1983. *Administration et processus de décision*. Economica.
- Spillan J.E., 2003. *An exploratory model for evaluating crisis events and managers' concerns in non-profit organisations*, Journal of contingencies and crisis management, Vol.11, n°4, December 2003.
- Theys J., 2003. *La gouvernance entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement*, Revue Développement Durable et Territoires, dossier 2, Gouvernance locale et Développement Durable, novembre 2003.
- Tricart J., 1992. *Dangers et risques naturels et technologiques*, Annales de Géographie, n°565, 257-288/
- Watzlawick P., Weakland J., Fish R., 1981 (1ère édition 1975). *Changements. Paradoxes et psychothérapie*. Paris, Seuil.
- White G.F., 1945. *Human Adjustments to Floods*. Chicago: University of Chicago Department of Geography, Research Paper n°29, 1942, published in 1945.
- Yin K.R., 1994 (2nd edition). *Case study research: design and method*. Sage.

ANNEXE : Définition des catégorisations du codage**Catégorie principale 1 : caractéristiques du risque**

Catégorie principale	Sous-catégories de 1 ^{er} degré	Sous-catégories de 2 ^e degré (émergentes)	Signification de la catégorisation
Caractéristiques du risque (Marsh 1974)	Caractéristiques physiques (Harding <i>et al.</i> 2001)	Niveau de dangerosité	Gravité de l'aléa
		Fréquence d'apparition	Présence temporelle du danger : cyclique, aléatoire, permanent,...
		Réversibilité	Caractère réversible ou non du risque et de ses conséquences
	Caractéristiques géographiques (November 2002)	Niveau de proximité	Proximité immédiate ou non du risque, temps de réaction associé...
		Délimitation géographique	Limites géographiques de l'existence ou de l'influence du risque
	Caractéristiques techniques (Tricart 1992)	Nature du risque	Caractérisation du risque (naturel ou anthropique, subi ou choisi...)
		Spécificité territoriale	Caractéristique liée à la configuration du territoire
		Connaissance du risque	Le risque est-il connu, mesuré ? Niveau d'information pour le décideur. Niveau d'expérience, incertitudes et ambiguïtés en découlant
		Assurabilité du risque	Le risque est-il assurable (indemnisation des victimes...)?

Catégorie principale 2 : éléments constitutifs de l'environnement de la gestion du risque

Catégorie principale	Sous-catégories de 1 ^{er} degré	Sous-catégories de 2 ^e degré (émergentes)	Signification de la catégorisation
Éléments constitutifs de l'environnement de la gestion du risque (Theys 2003, Crozier et Friedberg 1977)	Considérations Politiques (Fouchet et Lopez 2000)	Relation à l'électorat	Confrontation aux attentes des usagers
		Rôle de l'élu	Implications du statut d'élu dans la gestion de son territoire
		Territorialisation du risque	Définition du zonage du risque et des traitements spécifiques
		Intérêts conflictuels	Présence de logiques contradictoires impliquant des arbitrages
	Capacités Managériales (March 1991)	Connaissances techniques	Capacité de mobilisation de compétences techniques pouvant apporter des solutions concrètes au risque
		Connaissances administratives	Lecture instruite des obligations et des circuits administratifs ainsi que du rôle des différents acteurs publics
		Capacité d'ingénierie	Capacité de mise en œuvre des solutions techniques
		Durabilité des solutions	Aspect temporaire, définitif, réversible ou non des solutions adoptées
	Obligations Juridiques (Kelsen 1962)	Respect des lois	Légalité des actes
		Respect des normes / règles	Aspects relatifs aux normes, procédures, prescriptions et recommandations
	Influences extérieures (Theys 2003)	Pressions institutionnelles	Poids des relations institutionnelles
		Médiatisation du risque	Intérêt et couverture médiatique du risque
		Effets de réseau et d'influence	Poids de réseaux politiques et personnels (lobby,...)
	Considérations financières et techniques (Marmuse et Montaigne 1989)	Niveau de dépenses	Capacité de financement
		Maîtrise du budget	Gestion autonome du budget : absence de tutelle ou de contrainte liée à la présence de partenaires financiers
		Culture du risque	Niveau d'intégration collective du risque (éléments logistiques, techniques de construction...)
	Caractéristiques de la population (Baxter et Greenlaw 2005)	Vigilance	Conscience du risque élevé, comportement anticipatif, réactif, adapté
		Revendication	Population inquiète, exprimant des volontés ou contestations liées à la prise en compte de leur situation/intérêt
		Confiance	Confiance de la population dans le niveau de risque et/ou sa prise en charge
		Brassage des populations	Présence de nouveaux arrivants, mixité sociale, niveau d'intégration de la culture du territoire

Catégorie principale 3 : principes du service public

Catégorie principale	Sous-catégories de 1 ^{er} degré	Sous-catégories de 2 ^e degré (émergentes)	Signification de la catégorisation
Principes du service public (Duguit 1928, Pivot et Rychen 2002)	Responsabilité du décideur (Padioleau 2002)	Comportement citoyen	Vertu de la conscience démocratique et citoyenne
		Responsabilité engagée	Responsabilité individuelle / collective du décideur
		Responsabilité partagée	Responsabilité relative du décideur par rapport aux acteurs externes
	Caractéristiques de décision (Simon 1983)	Acceptabilité du risque	Caractère acceptable du niveau de risque, capacité des populations à l'accepter
		Perception du risque	Perception du risque pour le décideur
		Pertinence de la réponse	Concordance de la solution managériale proposée avec le risque
		Personnalité du décideur	Pouvoir d'influence, aversion ou propension au risque
	Principes éthiques (Godard 2000)	Équité	Équité dans les décisions et leurs effets
		Solidarité	Solidarité des territoires et populations face au risque
	Caractérisation du service public (Bartoli 1997)	Mutabilité	Adaptation du service public aux évolutions de la société
		Continuité	Continuité du service public
		Transparence	Réduction maximale de l'opacité des décisions et actions publiques
	Principes d'action (Pivot et Rychen 2002)	Prévention	Mise en œuvre de démarches préventives
		Protection	Mise en œuvre de travaux et techniques de protection
		Précaution	Activation du principe de précaution
		Information	Information de la population
		Participation	Activation de la démocratie participative (au sens large)
		Indemnisation	Compensation financière de pertes liées à la concrétisation du risque
		Organisation des secours	Mesures d'urgence et de sauvegarde des populations menacées
		Surveillance	Contrôle actif de la dangerosité inhérente au territoire
		Expropriation	Mesure d'expropriation pour cause de danger imminent ou d'utilité générale