# Les risques collectifs dans les agglomérations françaises : contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratifs locaux

Mathilde Gralepois

▶ **To cite this version:**

Mathilde Gralepois. Les risques collectifs dans les agglomérations françaises : contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratifs locaux. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2008. Français. NNT : 2008PEST0242 . tel-00572853v2

**HAL Id: tel-00572853**

**https://pastel.hal.science/tel-00572853v2**

Submitted on 31 Mar 2010

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

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

UNIVERSITÉ PARIS-EST

LATTS

UNIVERSITÉ PARIS-EST

École doctorale « Ville et Environnement »

THÈSE DE DOCTORAT

présentée par

Mathilde GRALEPOIS

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS-EST

EN AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET URBANISME (CNU 24)

# Les risques collectifs dans les agglomérations françaises

## Contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratifs locaux

Sous la direction de Bernard BARRAQUÉ

Soutenue publiquement le 25 novembre 2008
devant le jury composé de :

| | |
|---|---|
| M. BARRAQUÉ Bernard | Directeur de recherche CNRS<br>-*Directeur de thèse* |
| Mme DUBOIS-MAURY Jocelyne | Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris<br>- *Rapporteur* |
| M. GALLAND Jean-Pierre | Chargé de recherche au LATTS |
| M. GAUDIN Jean-Pierre | Professeur à l'Université d'Aix-en-Provence |
| Mme NOVEMBER Valérie | Professeur à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne - *Rapporteur* |

Thèse préparée au sein du
Laboratoire Territoires, Techniques et Sociétés
(LATTS, UMR 8134 UPE - ENPC - CNRS)

*Aux femmes de ma famille :*
*ma mère, mes grand-mères, mes sœurs*
*et mes amies pour lesquelles l'affection est comme filiale.*

# Remerciements

La réalisation d'une thèse est un exercice individuel et collectif dans lequel les rencontres et le travail personnel sont intrinsèquement liés. À ce titre, il est difficile de démêler les apports ou les collaborations de celles et ceux que le parcours de thèse m'ont permis de rencontrer.

Mon directeur de thèse, Bernard Barraqué, m'a transmis beaucoup d'intensité et de soutien. Son engagement dans la recherche, sa curiosité dans les investigations et l'attention qu'il porte à l'aide à la décision pour les institutions publiques, m'a ouverts et communiqués un champ de possibles très contemporain.

Jean-Pierre Galland suit mon parcours de chercheuse depuis 2004. Dès l'encadrement du master de recherche, il a donné à mes travaux le cadrage théorique, mais aussi pédagogique, nécessaire à un avancement progressif et rigoureux. Le temps et les conseils qu'il m'a apportés m'ont toujours été précieux.

L'équipe scientifique et administrative du LATTS m'a accompagné du métier de doctorant jusqu'à l'apprentissage des exigences de la recherche publique. La vie collective du laboratoire a été un nid de découvertes et de rencontres. Particulièrement, l'équipe RIT m'a offert un lieu bienveillant de mise en pratique de la multidisciplinarité en science sociale. Enfin, les doctorant-e-s du LATTS m'ont donné l'énergie et la bonne humeur nécessaires à la continuation quotidienne de la thèse.

L'équipe du département de sociologie de l'Université Paris-Est a regardé avec indulgence mes démarrages en tant qu'enseignante durant quatre années. Ce développement me permet aujourd'hui de continuer avec sérénité le métier de chargée de cours à l'université.

Bien d'autres rencontres dans le champ de la recherche et de l'enseignement m'ont apporté des sources de motivation et de conviction. Pour autant, l'exercice de traduction académique des enjeux sociaux n'est pas une bulle autonome et évanescente. L'accueil que m'ont réservé les intercommunalités de Lyon, de Nantes et du Havre, autant que celui de l'ensemble des administratifs et des élus rencontrés, témoigne sans nul doute de l'envie de collaboration et du degré –trop souvent insoupçonné– de compréhension des évolutions politiques que possèdent les acteurs des politiques locales.

Ma famille et mes ami-e-s m'ont prodigué un réconfort indispensable. Ils m'ont aussi permis de « lâcher prise » de temps en temps ! Dans la dernière ligne droite, mon compagnon m'a soutenu, jour après jour, avec une tendresse encourageante.

# Résumé

**Les risques collectifs dans les agglomérations françaises. Contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratif locaux.**

La thèse porte sur les conditions d'émergence d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs à l'échelle des agglomérations urbaines. Cette approche s'appuie une définition endogène et extensive du mot « risque », qui vise finalement à un fonctionnement sans incident des villes. Le suivi du parcours des agents administratifs, principaux porteurs de cette ambition dans les trois intercommunalités françaises étudiées (agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre), permet de mesurer la réception de cette approche dans la gouvernance locale et dans le développement des agglomérations urbaines.

La première partie de la thèse, qui couvre les années 1960 à 2000, vise à montrer la lente légitimation d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques jusqu'à la structuration administrative de services dédiés.

La seconde partie de la thèse, qui couvre les années 2000 à 2006, examine les conditions de leur maintien sur l'agenda. Contre toutes attentes, les agents publics ne réussissent pas à inscrire leur approche des risques dans les politiques d'urbanisme. Par contre, ils parviennent à la valoriser dans la politique locale de sécurité civile.

Cette thèse met les agents territoriaux au cœur de l'analyse de l'action publique et de l'évolution des représentations urbaines. Mais c'est dans la confrontation de ces agents publics aux autres techniciens, communaux ou d'État, et surtout dans le rapport aux élus, que se révèlent les enjeux politiques de la prise en compte des risques dans le développement urbain.

**Mots-clés**

- Politique de prévention et de gestion des risques collectifs
- Gouvernance territoriale
- Politiques d'urbanisme et d'aménagement des territoires
- Analyse des politiques locales

La thèse a été préparée dans le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS)
Unité mixte de recherche (UMR ENPC – UPE – CNRS 8134)
École nationale des ponts et chaussées / LATTS / Cité Descartes
6 & 8 avenue Blaise Pascal
Champs-sur-Marne
77455 Marne-la-Vallée cedex 2

# Abstract

**Collective risks in French city regions. Forms and limits of a territorial approach to the prevention and management of risks through a focus on local administrative officials.**

This thesis is concerned with the conditions in which a territorial approach to the prevention and management of collective risks within city regions has emerged. This approach offers an endogenous definition of risks, linking them to the overall functioning of cities. With a focus on the role of technical and administrative officials, the thesis explores whether the formation of a territorial approach to risks leads to transformations in wider urban development policies

The first section presents modes of the territorial definition of risks between 1960 and 2000, used by public officials aiming to justify and legitimate their roles within intercommunal institutions, such as the institutional enrolment of a public action at the level of the city region and the administrative structuring of a dedicated service.

The second section analyses the conditions of its continuing importance in the public policy agenda between 2000 and 2006. Against all expectations, public officials found during this period neither an opening nor a foothold in planning policies for their actions. Nevertheless, they did find possibilities for maintaining its importance in the formation of a territorial approach to civil security.

The thesis restores the administrative and political role of territorial agents to the core of analysis of public action and of evolving urban representations. Focusing on how the policy of risk prevention and management is framed by a set of technical and administrative discourses, the study retraces the hidden face of the political challenges associated with taking into account risks in wider urban development.

**Keywords**

Policies for the prevention and management of collective risks -Territorial Governance -
Urban planning and spatial planning policies -Analysis of local policies

The thesis was prepared at Latts
Techniques, Territories and Societies research center
A mixed research unit (UMR ENPC – UPE – CNRS 8134)
École nationale des ponts et chaussées / LATTS / Cité Descartes
6 & 8 avenue Blaise Pascal
Champs-sur-Marne
F - 77455 Marne-la-Vallée cedex 2

# TABLES DES MATIÈRES

**Remerciements** **3**

**Résumé** **4**

**INTRODUCTION GÉNÉRALE** **11**

**A. Chapitre de présentation – La configuration des risques collectifs dans les agglomérations urbaines** **16**

*1. La question de la présence d'aléas* *18*

1. Où (se) sont situés les centres urbains de Nantes, de Lyon et du Havre ? 19
2. Aléas naturels : atout et contrainte de développement 23

*2. La constitution des enjeux de développement des agglomérations* *26*

1. Démographie et urbanisation : chaque agglomération a ses enjeux de développement 27
2. Les politiques d'aménagement et de planification des agglomérations : l'intervention des pouvoirs publics 31

*3. Nouveaux enjeux et nouvelles vulnérabilités* *35*

1. Les enjeux du modèle de développement urbain métropolitain : complexité et superpositions contradictoires 36
2. Vulnérabilités territoriales des agglomérations « métropolitaines » 40

**Conclusion du chapitre de présentation - La configuration territoriale des risques** **45**

**B. Méthodologie** **49**

*1. La mise sur agenda de l'action publique locale de prévention et de gestion des risques collectifs dans les agglomérations françaises au travers du rôle des agents publics* *50*

1. La mise sur agenda institutionnel 51
2. L'action publique territoriale 55
3. La politique de prévention et de gestion des risques collectifs 60
4. Les agents publics des collectivités locales 64

*2. Positionnement de la recherche et méthodologie d'enquête* *67*

1. La sociologie politique des administrations territoriales 68
2. La construction territorialisée des configurations sociales 69
3. Méthodes d'enquête qualitative et quantitative 70

**C. Plan de thèse** **73**

**PREMIÈRE PARTIE - LA MISE SUR AGENDA INSTITUTIONEL DE L'APPROCHE URBAINE DES RISQUES COLLECTIFS À L'ÉCHELLE DES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES. 75**

**Chapitre 1 - Requalification urbaine et systémique du risque collectif. Territorialiser pour problématiser 79**

*1. La requalification endo-urbaine du risque dans les agglomérations 81*

1. La définition systémique des risques dans l'écologie urbaine 82
2. La prévention et la gestion des risques au cœur des systèmes urbains 86

*2. Du cadre institutionnel au domaine d'action publique : une structuration inversée ? 93*

1. Le cadre intercommunal de la politique de prévention et de gestion des risques « à marche forcée » 94
2. La professionnalisation « en creux » d'un domaine d'action publique 99

*3. L'autonomisation de la prévention et de la gestion des risques par la différenciation d'avec les politiques d'environnement 106*

1. Le choix de développer des politiques environnementales « naturalistes » exclut l'intégration des problématiques de risques collectifs 107
2. Les politiques de développement durable : penser la globalité des activités urbaines mais sans la prévention et la gestion des risques 111

**Conclusion du chapitre 1 - Une approche territoriale des risques systémiques et endo-urbains qui n'apparaît pas explicitement sur les agendas institutionnels locaux 114**

**Chapitre 2 - L'inscription institutionnelle de la pertinence territoriale. Chronique d'un cadre annoncé 118**

*1. La configuration institutionnelle de la prévention et de la gestion des risques dans les établissements publics de coopération intercommunale 120*

1. Une même histoire législative mais des configurations institutionnelles différentes 122
2. La création des EPCI en 1999 : une fenêtre d'opportunités pour l'émergence d'une action intercommunale de prévention et de gestion des risques 129

*2. La compétence « prévention et gestion des risques » : entre la définition consensuelle et la justification juridique 134*

1. La définition consensuelle d'un statut juridique 135
2. La justification juridique de la compétence « prévention et gestion des risques » par le transfert des politiques urbaines traditionnelles aux EPCI 139

**Conclusion du chapitre 2 - La territorialisation institutionnelle de la prévention et de la gestion des risques : entre opportunités et contraintes 146**

**Chapitre 3 - Organisation administrative et instruments d'action publique, outils de consolidation de « l'évidence territoriale » ? 148**

*1. Le rôle des conflits d'organisation dans l'identification administrative de l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques 150*

1. L'inscription dans l'organigramme aux côtés des politiques urbaines est peu visible et les contours de la compétences suscitent des doutes 151
2. Des conditions inégales de ressources humaines et de moyens matériels 160

*2. La mise en place d'instruments de gouvernement des territoires 167*

1. Le rôle des outils cartographiques de représentation des risques à l'échelle de l'agglomération 169
2. La mise en place d'instruments de gestion des territoires urbains 176

**Conclusion du chapitre 3 - Une organisation administrative qui privilégie l'aspect opérationnel de régulation plutôt que l'aménagement du territoire 181**

**DEUXIÈME PARTIE – L'APPROCHE TERRITORIALE DES RISQUES COLLECTIFS FACE AU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET À LA RÉGULATION DU FONCTIONNEMENT DES AGGLOMÉRATIONS 190**

**Chapitre 4 - L'intégration des risques endo-urbains dans les politiques d'urbanisme : un lecteur de la localisation des enjeux de développement économique et urbain. 194**

*1. L'annulation de l'inscription de l'approche des risques endo-urbains dans les documents d'urbanisme réglementaire 198*

1. Controverse territoriale entre enjeux de développement urbain et prévention des risques collectifs à l'échelle de l'agglomération 206
2. Déni « d'expertise locale » de l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques : raison juridique et arrangement local 213

*2. La négociation de l'aléa dans l'élaboration des plans de prévention des risques : une variable de la planification urbaine des agglomérations ? 225*

1. L'imposition territoriale des plans de prévention des risques naturels : la fermeture des « scènes locales » de négociation des risques 232
2. Stratégies de contournement des plans de prévention des risques technologiques 241

**Conclusion du chapitre 4 – L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs face au développement urbain 262**

**Chapitre 5 – L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération peut-elle réguler le fonctionnement des agglomérations urbaines ? 268**

*1. L'approche territoriale de la sécurité civile ouvre de nouvelles fenêtres d'opportunités dans la recomposition du jeu d'acteurs 275*

1. Gouvernance duale de la sécurité civile fragilisée et ouverture d'opportunités pour l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques 277

2. Tentative d'intermédiation par la mise en place d'instruments d'action publique d'information et de gestion des risques collectifs 281

3. Les réticences des dirigeants des EPCI à la répartition du pouvoir de police des maires 295

*2. Le plan communal de sauvegarde comme outil de régulation urbaine, une représentation du modèle de la ville résiliente ? 300*

1. La « mise sous vigilance » des événement urbains : gérer la fluidité 304

2. La continuité des services publics en mode dégradé comme modalité de régulation des agglomérations urbaines 310

**Conclusion du chapitre 5 - L'agglomération à flux tendus 320**

**CONCLUSION GÉNÉRALE 330**

**BIBLIOGRAPHIE 339**

**ANNEXES 358**

# Liste des figures

Figure 1 : L'agglomération lyonnaise ..... 20
Figure 2 : L'agglomération nantaise..... 21
Figure 3 : L'agglomération havraise en 2008..... 22
Figure 4 : Évolution quantitative des EPCI entre 1972 et 2008, données de la Direction Générale sur les Collectivités Locales..... 126
Figure 5 : Répartition des compétences obligatoires et optionnelles des EPCI ..... 140
Figure 6 : Organigrammes de la communauté urbaine de Nantes..... 154
Figure 7 : Organigramme de la communauté urbaine de Lyon..... 156
Figure 8 : Organigramme de la communauté d'agglomération havraise ..... 157
Figure 9 : Carte des aléas de Nantes Métropole..... 171
Figure 10 : Prises et effets de prises dans la mise sur l'agenda des risques endo-urbains ..... 186
Figure 11 : La définition des plans locaux d'urbanisme issus de la loi de solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000 ..... 199
Figure 12 : Plan de prévention des risques naturels inondations de Neuville-sur-Saône..... 234
Figure 13 : Article 3 du décret du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde .. 301
Figure 14 : Du service public en régie aux formes diversifiées de délégation..... 311
Figure 15 : La relation entre les exploitants de services publics et les pouvoirs publics en cas d'accident dans la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ..... 313

*Nota bene :*

Pour la réalisation des cartes (figures 1, 2 et 3), je remercie Marion Boissel-Chagnard de l'agence d'urbanisme de la région lyonnaise, Véronique Ouvrard de l'agence d'urbanisme de Nantes Métropole et Pascal Mallet de la direction d'information sur les risques majeurs de la communauté d'agglomération havraise.

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les analyses contemporaines sur les risques collectifs commencent d'habitude par une liste, difficilement exhaustive, des accidents majeurs qui ont marqué l'histoire du développement économique et politique depuis le 19ème siècle. Qu'il s'agisse de montrer l'historicité ou l'inéluctabilité des risques collectifs, les analyses récentes constatent une récurrence accrue des événements -d'origine naturelle, sanitaire ou technologique- ayant des conséquences collectives potentiellement catastrophiques. Hors du champ académique, la lecture d'un journal quotidien amplifie ce constat scientifique. Entre le milieu du mois d'août 2008 et les premiers jours de septembre, les faits relatant l'occurrence de risques dans le monde ou en France se succèdent, même en dehors des pages dorénavant dédiées aux problématiques d'« environnement & science »[1]. Voici ce que retient une lecture rapide :

> À la fin du mois d'août, on apprend que les experts scientifiques revoient à la hausse la probabilité de risque sismique dans la région de New York. Quelles seraient les conséquences d'une secousse de forte amplitude ? Les experts n'en doutent pas : les risques naturels qui touchent des agglomérations urbaines provoquent des pertes humaines et des dégâts matériels de grande ampleur. Consciemment ou inconsciemment, les pouvoirs publics ne prodiguent pas toujours les aides attendues. Depuis un an, l'absence de prise en charge administrative des suites du séisme péruvien d'une magnitude de 7,9 survenu le 15 août 2007 à Pisco faisant 300 000 sinistrés et détruisant 52 000 maisons se traduit par l'attente désespérée des habitants les plus pauvres de la ville vivant encore sous des tentes. Les risques naturels sont qualifiés d'insaisissables. Des tempêtes successives menacent la région insulaire et côtière du golfe de Floride et deviennent, en fonction des conditions climatiques, des cyclones ou des ouragans. Les phénomènes météorologiques sont analysés et suspectés de dérèglement. Les eaux ne cessent de monter. Le réchauffement amplifie la fonte des grands glaciers. La montée du niveau des mers inquiète les riverains des rivages. Les températures atteignent des extrêmes qualifiés de « jamais vu », que ce soit l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des périodes caniculaires ou l'enregistrement des températures les plus basses, comme en France au premier semestre 2008. Les risques sanitaires engendrent aussi des interrogations parfois désabusées. Depuis 2005, l'Indonésie reste l'épicentre de l'épizootie grippale aviaire due au virus H5N1. Les responsables de la veille sanitaire virologique internationale estiment que ce pays concentre tous les facteurs pathogènes sans pour autant pouvoir les localiser et les isoler. Les

[1] Journal *Le Monde* du dimanche 17 août au dimanche 7 septembre 2008.

> interactions mal maîtrisées entre les milieux naturels et les modes de production industrielle sont questionnées. En France, les zones industrielles avoisinant des parcs à huîtres sont soupçonnées de contaminer les cultures ostréicoles. Les élus ne savent pas quoi choisir entre accueillir des usines potentiellement nuisantes mais aussi motrices pour l'économie locale.

Ce résumé de quelques jours d'actualité soulève énormément de questions, comme par exemple l'importance de la prévision, le rôle des pouvoirs publics, les moyens d'aide internationale, l'indépendance des législations, les modes de développement économique, l'essor du marketing territorial, etc. La sélection et l'interprétation de ces questions dépendent des disciplines et des méthodes retenues pour proposer une analyse des situations et un décryptage du social.

D'emblée, la thèse présentée se situe dans le champ de l'aménagement du territoire. Elle retient un certain nombre de définitions. Ces choix sont fonction de positionnements personnels et collectifs, mais aussi disciplinaires et théoriques. Il est difficile de différencier les influences de ces choix les uns sur les autres. Deux points de définition vont être précisés en préambule de l'introduction générale afin de comprendre l'objet de recherche et la problématique générale.

***Définitions liminaires***

La problématique générale de la thèse s'articule autour de trois objets qui vont être rapidement définis dans ce préambule : les risques collectifs, l'action publique et les agglomérations urbaines.

Dans les définitions courantes, le risque est à la fois synonyme de gains et de dangers. De nombreux auteurs ont pu discuter l'ubiquité supposée ou avérée du risque ainsi que le rôle positif de la « prise de risque »[2]. Sans réfuter que toute action humaine comporte une part d'aléas potentiellement fructueux, la position défendant le risque comme un atout de société ne sera pas retenue dans cette thèse. Dans la lignée du travail réalisé en master de recherche[3], les risques dont nous parlons revêtent un caractère plus néfaste, souvent symbole de catastrophes humaine, environnementale, sanitaire ou politique. À l'instar des travaux de Jean-Pierre Galland[4], les risques ne sont pas considérés dans leur acceptation positive. Ce sont des « risques-dangers », c'est-à-dire des événements susceptibles d'entraîner des dommages pour une population ou un environnement.

De plus, les risques seront appréhendés dans une étude sur l'action publique, c'est-à-dire des programmes d'action élaborés et mis en œuvre sous l'impulsion des autorités publiques dont l'arbitrage est justifié par l'intérêt général, au nom de la cohérence entre les objectifs et les moyens (Gaudin, 2004). Une étude sur l'action publique en matière de prévention et de gestion des risques collectifs n'inclut pas les pratiques individuelles dites « à risque » (comme faire de l'alpinisme ou non, se soigner ou non). C'est pourquoi nous parlons de « risques collectifs » pour évoquer les dangers qui concernent une population, des activités sociales. D'ailleurs, les moyens à mettre en œuvre pour tenter de prévoir ces dangers sont de nature collective, par exemple réglementaire (Borraz, 2008).

Il ne s'agit pas non plus de considérer tous les risques automatiquement comme des menaces. L'autre travers serait alors de tout regarder comme un risque collectif (chaque pluie, chaque chute de neige, chaque odeur désagréable) et de participer à une surexposition des dangers entraînant ainsi un climat anxiogène[5]. Ainsi, la thèse s'intéresse surtout aux « processus de labellisation qui *conduisent à désigner certains types de problèmes sociaux comme relevant d'un 'risque collectif'* » (Lemieux & Barthe, 1998).

---

[2] Jean Gustave Padioleau parle de « risque janusien ». L'auteur dénonce une société post-moderne qui crée constamment de nouveaux dangers et il fustige des décideurs -publics et privés- cherchant à ériger une société de citoyens inquiets, bardés de phobies, cramponnés à des rites sécuritaires, enveloppés de défiances réciproques. *Lire* : PADIOLEAU Jean Gustave, *La société du risque, une chance pour la démocratie*, Le Débat, Gallimard, Paris, n°109, mars-avril 2000.

[3] GRALEPOIS Mathilde, *La gestion locale des risques urbains*, mémoire de Recherche « Mutations Urbaines et Gouvernance Territoriale » sous la direction de J-P Galland, Institut Français d'Urbanisme- École Nationale des Ponts et Chaussées- Université Paris-Est / Marne-La-Vallée, 2004.

[4] GALLAND Jean-Pierre, *Calculer, gérer, réduire les risques : des actions disjointes ?;* Annales des Ponts et Chaussées, n°105, janvier-mars 2003.

[5] Denis Duclos invite à réduire drastiquement l'intensité médiatique ; voire scientifique ; du thème du « risque ». *Lire* : DUCLOS Denis, *Les grands théâtres des experts du risque*, le Monde Diplomatique, juin 2002.

Nous observerons cette labellisation du risque dans les agglomérations urbaines. La définition d'« agglomération » soulève aussi des polémiques. Temporairement, l'agglomération urbaine est définie comme un lieu de concentration de logements et d'activités sociales (commerce, administration, justice, éducation, loisir, information, etc.). L'agglomération est constituée d'une ville-centre et des communes périphériques qui sont liées soit par son attractivité économique ou culturelle, soit par l'accumulation des fonctions administratives, soit par un réseau de communications et d'informations (Brunet, Ferras & Thery, 1992 ; Lévy & Lussault, 2003). L'extension croissante de la démographie urbaine, l'imbrication d'infrastructures, la normalisation des modes de vie citadins ou l'autonomisation du pouvoir politique des villes sont autant de sources -directes ou indirectes- de complexification des dangers pouvant atteindre l'organisation sociale, économique et politique des agglomérations. Néanmoins, le choix d'étudier l'action publique locale urbaine en matière de risques collectifs relève plus d'un intérêt personnel pour l'évolution des interactions entre les milieux urbains et les milieux naturels, que d'une vision catastrophiste sur l'évolution des grandes agglomérations urbaines[6].

**Les terrains d'étude de la thèse sont trois agglomérations urbaines –celles de Nantes, de Lyon et du Havre– dans lesquelles l'action publique locale a élaboré et mis en œuvre des politiques de prévention et de gestion des risques. L'étude de la difficile prise en charge des risques collectifs permet d'analyser à la fois l'évolution des modes de gouvernance au niveau local et l'évolution des représentations de la ville.**

Le chapitre de présentation des trois agglomérations permet de s'interroger sur les relations entre les situations géographiques, les trajectoires historiques, les modes de développement économique et, enfin, la formation de zones de vulnérabilité aux risques collectifs dans les agglomérations urbaines.

[6] Cette remarque permet aussi de souligner que la thèse ne préjuge pas d'un intérêt plus « précieux » des problématiques sociales, politiques et économiques dans les territoires urbains que dans les territoires périurbains ou ruraux.

# A. Chapitre de présentation – La configuration des risques collectifs dans les agglomérations urbaines

Les énoncés scientifiques et techniques retiennent deux critères pour calculer les risques collectifs, selon la formule : risque = aléa x enjeu. Un aléa est un événement peu probable qui peut être d'origine naturelle, technologique ou autre. Pour les professionnels de la prévention et de la gestion des risques, l'objectif est de trouver des critères d'occurrence et de déterminer la probabilité de la fréquence. Un enjeu se définit comme « ce qui a une valeur » c'est-à-dire qui est considéré comme précieux, ce qui comporte de la richesse, qu'elle soit humaine, économique, patrimoniale ou naturelle. Au-delà de la question des méthodes de calcul, les sciences sociales ont montré depuis les années 1970 que la définition des risques collectifs est liée à la représentation des richesses et des sources de danger. Ces deux représentations reposent sur des valeurs qui sont fonction des groupes sociaux, c'est-à-dire qu'elles peuvent changer selon les origines culturelles, les situations professionnelles ou le confort matériel des groupes sociaux (Perretti-Watell, 2000).

Suivant cette formule, les professionnels de la prévention et de la gestion des risques calculent l'exposition présumée d'un enjeu à une source d'aléa : c'est le taux de vulnérabilité. La vulnérabilité est un état de fragilité (Dupont, 2004). On parle alors de « vulnérabilité territoriale » pour désigner la fragilisation des territoires face aux aléas mais aussi face aux interactions entre les milieux[7] et les modes socio-économiques de production ou de consommation.

La croissance démographique et physique des villes, le développement technologique des infrastructures urbaines ou la transformation des modes de vie sont autant de facteurs qui expliquent la diffusion d'une menace de catastrophe écologique globale touchant sans distinction toutes les couches de la population (Dupuy, 2002 ; Beck, 2003). Dans ces théories, les grandes métropoles sont décrites comme les lieux représentatifs de l'emballement d'un système économique mondialisé et désormais contre-productif. Qu'en est-il de l'occurrence de risques collectifs dans les agglomérations urbaines françaises[8] ?

[7] Il peut s'agir de milieux naturel, industriel, social ou politique. Le milieu est ici défini comme un « environnement social dans lequel une composante de la société (individu, groupe, localité…) se trouve immergée et avec lequel cette composante entretient des relations interactives diverses, constituant tout à la fois une série de déterminants, un ensemble de ressources et un enjeu pour une stratégie d'acteurs », LÉVY Jacques & LUSSAULT Michel (sous la direction), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2003, p.618

[8] Pour rappel, on distingue : l'« agglomération urbaine » comme un ensemble constitué d'une ville et des communes périphériques qui lui sont liées ; - l'« espace urbain » comme son support géographique physique, le « territoire urbain » comme un espace approprié administrativement et juridiquement par une histoire économique, politique et sociale ; - et les « vulnérabilités urbaines » comme l'existence de risques liés aux interactions potentiellement dangereuses entre l'exposition géographique et les enjeux des territoires et interprétés comme tels.

Ce chapitre décrit comment les trois agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre ont construit leur implantation urbaine au fur et à mesure des contraintes géographiques et des modes de développement économique ou urbain. Ces trois agglomérations sont liées à un grand fleuve français. Le développement d'une situation portuaire a marqué leur développement économique et urbain. **Pourtant, ces trois agglomérations ont-elles la même exposition aux risques collectifs ?**

Trois variables permettent d'appréhender l'exposition aux risques. On peut mettre en lumière: la présence d'aléa, la constitution d'enjeux et la formation de vulnérabilités. Historiquement, l'implantation géographique des agglomérations est corrélée à un degré plus ou moins important de protection aux aléas naturels **(1)**. Néanmoins, la vulnérabilité d'un territoire reste liée à l'évolution des conditions de développement. Au cours des temps, l'action constante de valorisation des potentialités de croissance économique et démographique crée de nouveaux enjeux ou en déplace d'anciens **(2)**. Les avantages avancés dans le choix de l'implantation d'une ville ou d'un quartier apparaissent comme des sources de déstabilisation et de vulnérabilité pour un autre modèle de développement urbain de l'agglomération **(3)**.

## 1. La question de la présence d'aléas

La quantification de l'aléa naturel ou technologique s'élabore par la statistique et la définition de seuils en croisant la fréquence et l'intensité. Elle permet de dessiner des courbes de niveau d'aléa couramment utilisées dans les politiques d'aménagement du territoire. Néanmoins, la recherche en sciences sociales montre régulièrement que le recours systématique au calcul de l'aléa n'est pas suffisant pour la compréhension des dynamiques de diffusion territoriale et des modalités de perception de la survenance d'un risque sur un territoire urbain (Centre de prospectives et de veille scientifique, 2004). L'histoire de l'urbanisation et celle de l'analyse économique permettent d'interpréter les résultats des probabilités scientifiques d'occurrence des aléas.

Les trois agglomérations présentent des caractéristiques géographiques différentes, mais suffisamment de similitudes pour étudier leurs emplacements géographiques et leurs conditions de développement urbain. Il ne s'agit pas de faire un classement des agglomérations de Lyon, de Nantes et du Havre par degré d'exposition « naturelle » aux contraintes physiques. Au contraire, au travers de l'étude des aléas en présence sur les trois agglomérations, on questionnera la « naturalité » avancée des risques dans certains discours techniciens.

Pour comprendre la question de la présence des aléas, il est intéressant de montrer que, d'une part, le site de l'emplacement d'une ville correspond à un positionnement historique entre l'exposition à des aléas naturels ou militaires et des enjeux culturels et économiques **(1)**. D'autre part, ce positionnement n'est ni strictement stratégique, ni aléatoire. C'est la réponse politique apportée par un modèle donné de développement d'une société **(2)**.

### *1. Où (se) sont situés les centres urbains de Nantes, de Lyon et du Havre ?*

Une étude des sites d'emplacement des trois agglomérations met en lumière leurs similitudes et leurs différences. Ces trois territoires se caractérisent par la présence des grands fleuves français et de leur réseau hydrographique. Si l'agglomération nantaise apparaît moins contrainte par sa topographie, les agglomérations lyonnaise et havraise sont marquées par la présence de monts et de falaises réputés instables (voir les figures 1, 2 et 3).

La spécificité du territoire de l'agglomération nantaise est double. Située à 50 kilomètres de l'embouchure de la Loire, c'est une terre d'estuaire. Jusqu'à Nantes, les communes en bord de Loire ressentent les dynamiques des marées. D'autre part, le réseau hydrographique est très développé : une cinquantaine de cours d'eau principaux, cinq grands bassins versants et de nombreuses zones humides (lacs, vallées alluviales et plaine intérieure).

L'agglomération lyonnaise se distingue aussi par deux caractéristiques topographiques. C'est le territoire de confluence entre le Rhône et la Saône. De plus, l'agglomération est marquée par de nombreux dénivelés : des monts, des balmes[9] et des plateaux, promontoires historiques de la ville de Lyon (comme par exemple, le plateau de la Fourvière de 294 mètres et le plateau de la Croix Rousse de 245 mètres).

L'agglomération havraise se déploie dans un site encore plus exigu. Son espace physique est caractérisé par quatre éléments. Un plateau limité à l'ouest par de hautes falaises de craie (105 mètres), appelé la Pointe de Caux, surplombe la mer. Un talus au sud constitué de calcaire est appelé la « côte » à cause de son fort dénivelé au-dessus de l'estuaire de la Seine (plus de 60 mètres). Entre la côte et la Seine s'étend la plaine composée d'alluvions argileuses ou sableuses. A l'est, le relief est contraint par le réseau hydrographique du bassin de la Lézarde.

Ces caractéristiques topographiques induisent des aléas. Les agglomérations présentent des possibilités d'inondations et de mouvements des sols. Mais ces aléas ne présument pas de la présence d'un risque. D'abord, sans foyer d'activités ou de richesses, le débordement d'un cours d'eau ou l'affaissement d'un pan de falaise ne sont pas définis comme un risque. Mais surtout, nous allons voir que la localisation d'un enjeu de société résulte de l'évolution des conditions de développement social et économique propres à chaque territoire.

[9] Dans la région lyonnaise, on désigne par " balmes ", tout coteau escarpé, pente ou talus. Plus de 2500 hectares sont concernés. Balmes vient du gaulois *balma* qui signifie " grotte d'ermite ". Les falaises et parfois les parois abruptes des vallées étant souvent creusées de cavernes de dissolution servant d'abris, le nom a été appliqué ensuite à l'ensemble du versant. *Source* : site de la ville de Lyon, onglet *Sécurité*, rubrique « balmes et collines lyonnaises », http://www.lyon.fr/vdl/sections/fr/securite/balmes_et_collines_l, consulté le 5 juin 2007.

**Figure 1 : L'agglomération lyonnaise**

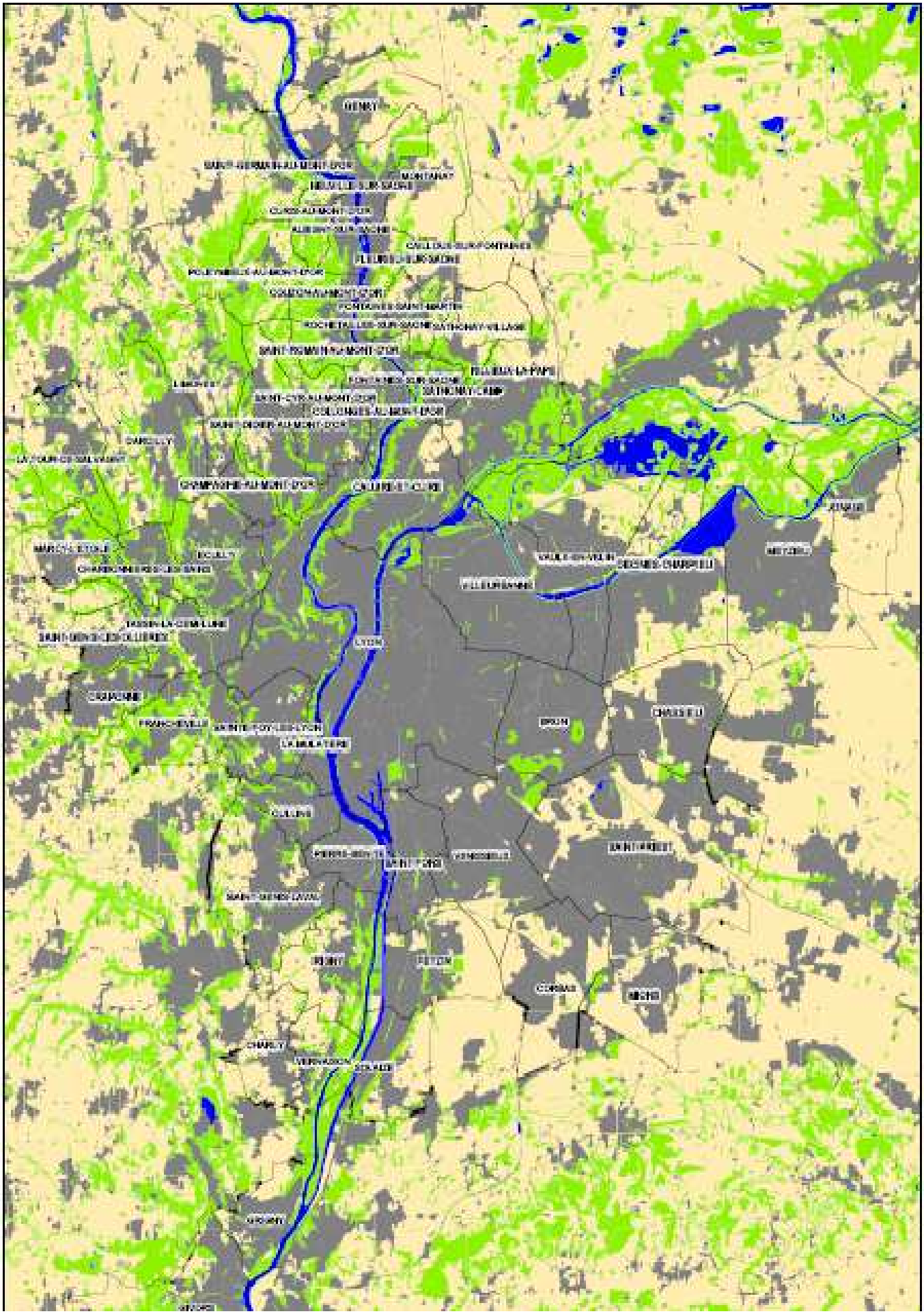


**Figure 2 : L'agglomération nantaise**

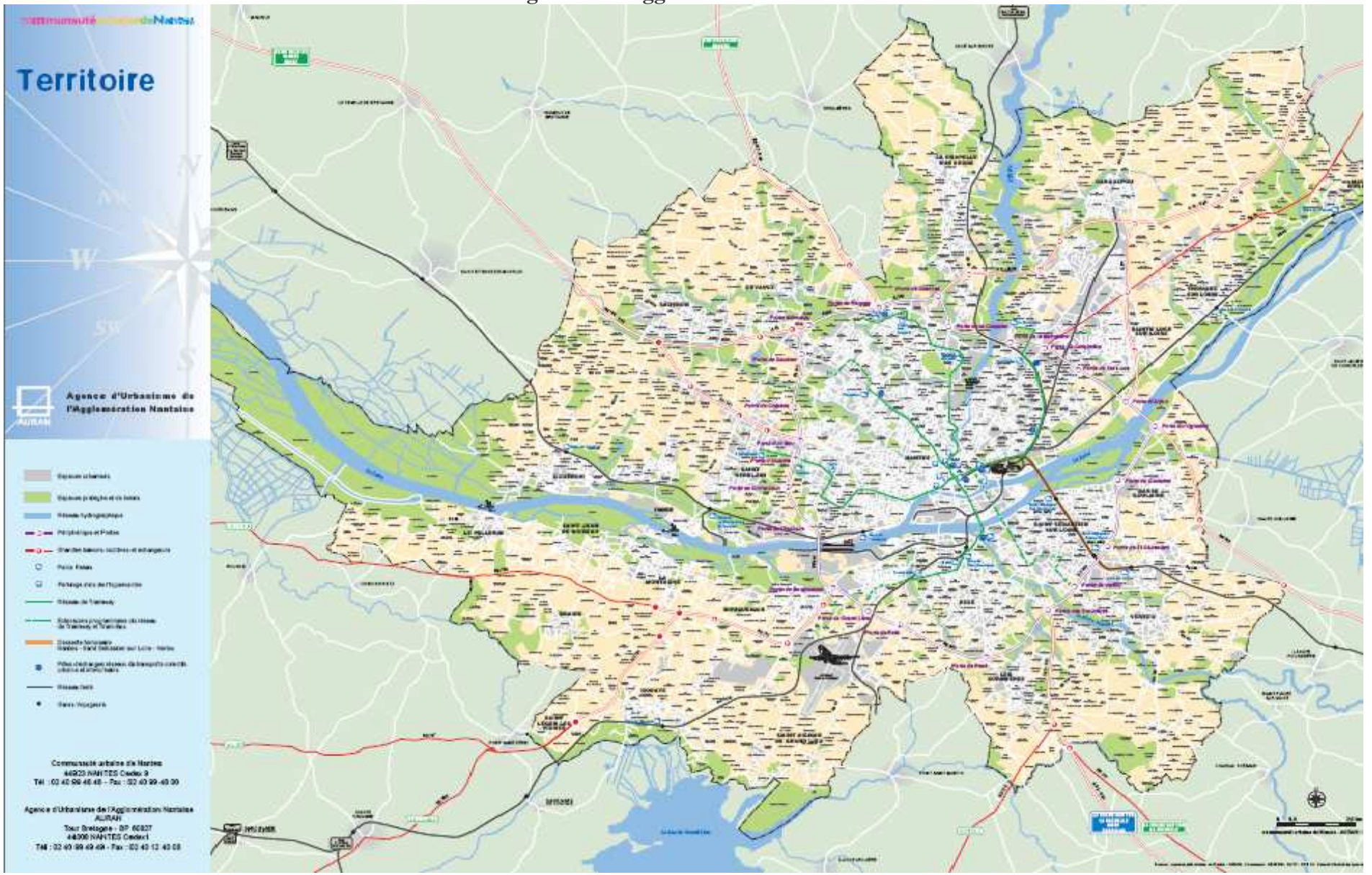
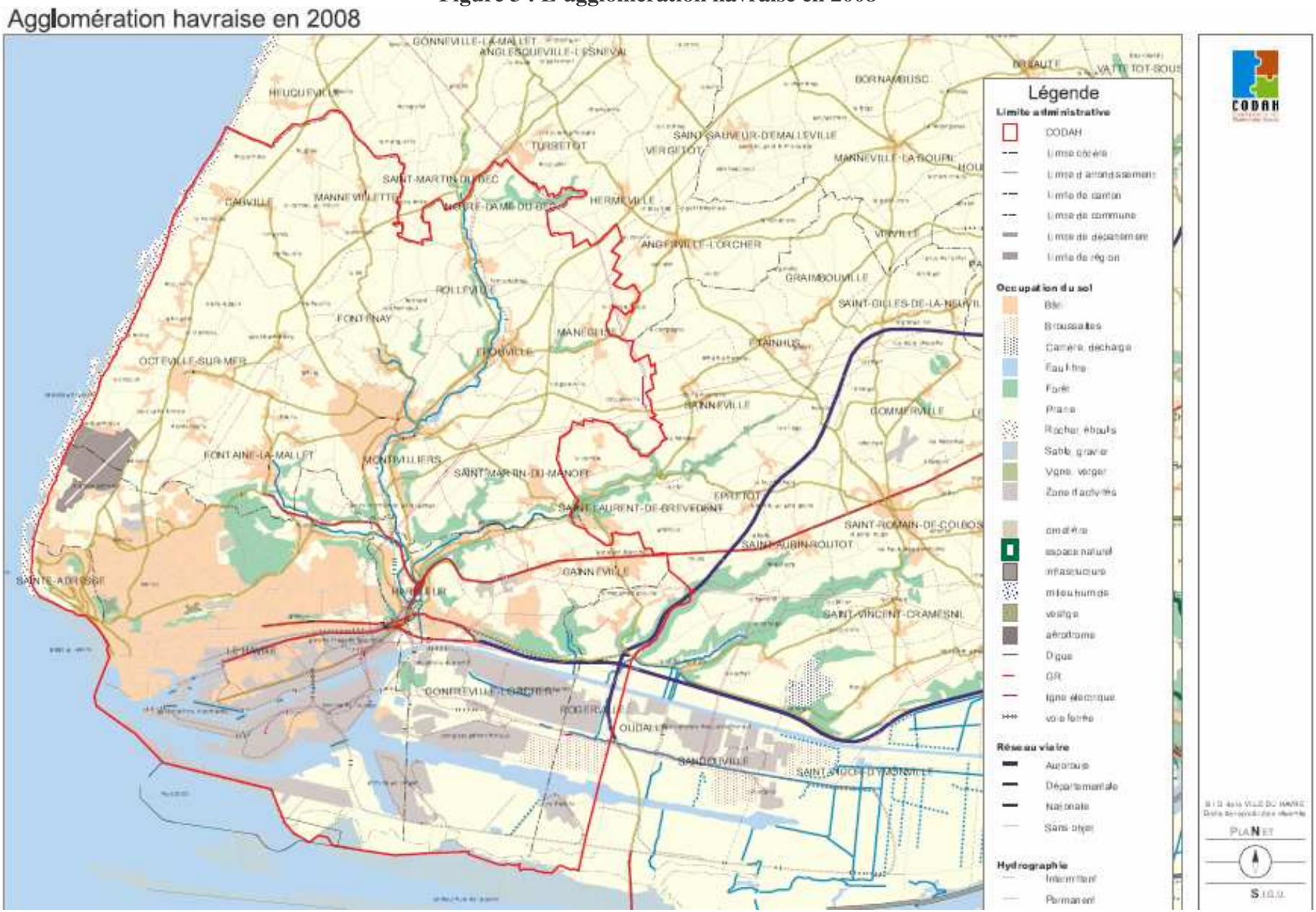


**Figure 3 : L'agglomération havraise en 2008**



### *2. Aléas naturels : atout et contrainte de développement*

L'histoire du développement social et économique des agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre montre que l'installation géographique portuaire de la ville-centre à proximité du fleuve et/ou de la façade maritime a favorisé le développement commercial et industriel. Dans les trois cas, la croissance économique liée à la fonction d'échanges des ports dynamise le développement démographique.

Dès le 15ème siècle, l'histoire de l'agglomération nantaise est l'histoire du port de Nantes. Par sa situation géographique, Nantes fait preuve d'une capacité d'échanges plus d'une fonction de production. Dès la fin du 16ème siècle, le commerce triangulaire d'esclaves ouvre une période de prospérité marchande et commerciale. Le commerce triangulaire désigne les échanges entre l'Europe, l'Afrique et les Amériques, mis en place pour assurer la distribution d'esclaves noirs au continent américain et pour approvisionner l'Europe en produits exotiques[10]. Nantes fut le principal port négrier français. Au 18ème siècle, l'agglomération reste tournée vers la mer. C'est « *une ville de marchands liée à la mer par le fleuve, mais qui oublie quelque peu son arrière-pays* »[11]. La production navale de Nantes et de St-Nazaire est un secteur-clé pour la croissance économique au début de l'industrialisation.

La création d'industries de fabrication et le développement de capacités de stockage s'accélèrent. Mais, au 19ème siècle, le début de la concurrence européenne recentre rapidement les activités de production de la région vers le secteur alimentaire : brasseries, sucreries, etc. La renommée industrielle de l'agglomération décline à partir de la fin du 19ème siècle et surtout après la Première Guerre mondiale.

Durant cette période, la population nantaise s'accroît fortement. Peuplée de 75 000 habitants en 1801, la ville de Nantes accueille environ 184 000 habitants en 1921. Son agglomération « *ou plus exactement l'ensemble des communes aujourd'hui incluses dans cette agglomération, a connu depuis le début du 19ème siècle une croissance continue qui la fait passer d'un peu plus de 110 000 en 1856 à 460 000 en 1986* »[12]. Cet essor démographique ne doit pas cacher que, de la Seconde Guerre mondiale jusque dans les années 1970-1980, l'attractivité économique de l'agglomération nantaise ne compte plus sur ses fonctions portuaires de transport de marchandises et de commerce. En l'absence de dynamisme du secteur tertiaire, longtemps délaissé au profit des activités industrielles portuaires, l'agglomération nantaise fait sa reconversion économique dans les années 1980.

---

[10] Dès 1688, les armateurs nantais expédiaient leurs premiers esclaves noirs vers l'Amérique. Nantes fonda sa richesse sur le commerce triangulaire et devint la première place négrière d'Europe. Les navires négriers basés à Nantes partent vers les côtes ouest de l'Afrique. Là, les capitaines achètent des hommes et des femmes aux chefs des villages contre des objets de faible valeur et les emmènent aux Antilles pour travailler comme esclaves dans les plantations. Les bateaux reviennent ensuite au port de Nantes chargés d'épices et de sucre.

[11] FLOCH Jacques, *L'agglomération nantaise : récits d'auteurs*, AURAN, L'Aube, Nantes, 1996.

[12] SZTOKMAN Nicole, *La démographie nantaise*, n°33-34, Institut de Géographie et d'aménagement régional de l'Université de Nantes, 1990, pp.109-123.

Pour sa part, Lyon est une ville d'échanges et de communications. Elle attire les foires et les investissements européens (Italie, Allemagne, Flandre). Rapidement, l'agglomération connaît un accroissement de nombreuses activités industrielles, notamment le secteur du textile porté par la renommée de la production de soierie. La première moitié du 19ème siècle voit le développement des activités métallurgique et chimique sur l'ensemble de l'agglomération. Sa position transfrontalière impose une fonction de défense dans un climat de guerre entre les pays de l'Europe centrale. Les hauteurs de l'agglomération lyonnaise et notamment l'« acropole » de la colline de la Fourvière représentent des sites défensifs intéressants[13]. La formation de fortifications (forts de Bron ou de Feyzin) et la création de voiries structurent l'agglomération lyonnaise. Pendant cette période, la croissance démographique est exponentielle. Les faubourgs de la Croix-Rousse, de la Guillotière et de Vaise s'étalent au-delà des frontières historiques de la ville. Au 20ème siècle, l'agglomération lyonnaise conserve une vitalité économique diversifiée inscrite dans un réseau d'échanges qui dépasse les frontières nationales.

La création de la ville du Havre sur la plaine de la Seine date de 1517. L'emplacement initial se trouvait dans l'estuaire, à Harfleur, mais la situation maritime du Havre présente un site favorable pour fonder un port miliaire assurant la sécurité de l'embouchure du fleuve. Les activités de commerce doivent se contenter des espaces résiduels laissés par la marine royale. Au 19ème siècle, la stabilisation des tensions guerrières européennes permet le développement du commerce colonial. La région du Havre développe un secteur industriel en relation avec l'activité portuaire (chantiers navals, raffineries de sucre, fabriques de cordes, etc.). De 17 500 habitants en 1800, la population havraise passe à 130 000 habitants en 1900. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la région havraise est surtout une campagne bourgeoise et un fronton balnéaire. Lors de la Première Guerre mondiale, sa fonction militaire et défensive devient une priorité. Pendant l'entre-deux guerre, la ville du Havre est surtout connue comme le point de départ des fameuses traversées transatlantiques vers les Etats-Unis. Le trafic s'arrête devant l'éminence d'une Seconde Guerre Mondiale. La ville est totalement détruite en 1944 sous les bombardements américains. Elle est reconstruite pendant les années 1960 à partir des plans d'Auguste Perret. Depuis, c'est tout un territoire économique et social qui est aussi en reconstruction.

Les agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre ont leur propre trajectoire historique. Les conditions de développement se différencient selon la fonction retenue pour leurs ports : l'agglomération nantaise est tournée vers le commerce, l'agglomération lyonnaise développe son tissu industriel et l'agglomération havraise assure une fonction militaire. Le territoire de l'agglomération est le résultat de choix politiques et sociaux.

[13] GALLOIS Louis, *Le site et la croissance de Lyon*, Annales de géographie, vol.34, n°192, 1925, pp.495-509.

* * *

Pour Pierre Merlin, le site d'une ville est son lieu précis d'implantation initial. Ce choix de site est l'« *emplacement de la fondation ou de l'extension d'une ville, choisi en fonction de ses caractères topographiques adaptés aux besoins de l'époque en matière de défense, de trafic commercial, de ravitaillement en eau ou en nourriture* » [14]. L'implantation d'une ville n'est pas une donnée statique. Le site évolue dans l'espace et dans l'histoire. Pierre Merlin précise que la ville « *naît dans un site initial, puis s'étend, évolue, oublie parfois ce site qui peut même devenir un obstacle à son développement* »[15]. L'implantation est choisie selon des conditions topographiques à la fois pour répondre aux besoins ressentis lors de sa fondation mais aussi pour minimiser l'influence des dangers potentiels. Cette implantation relève d'un choix historiquement et socialement situé. Au fil du temps, les conditions de développement économique et social des agglomérations évoluent. Si les aléas naturels existent, les situations géographiques qui représentent des sources de danger à un moment donné peuvent, au contraire, être perçues comme des atouts pour l'implantation d'une ville à une autre période de l'histoire.

L'étude de la présence d'aléas dans les trois agglomérations permet de constater qu'il n'y a pas de situation spatiale qui protège ou qui expose *ex nihilo* un centre urbain à des aléas naturels, technologiques ou autres en dehors d'un contexte de développement social et économique donné. Ce qui est aujourd'hui considéré comme une catégorie de risque ne l'était pas forcément dans le passé (Veyret, 2005). **L'exposition aux risques n'est pas un fait naturel. Ce qui est perçu socialement comme un risque peut avoir été un atout de développement à un moment donné. Le fleuve qui inonde a pourtant servi d'axe de transport. Si la falaise s'écroule maintenant, elle a su en son temps constituer une protection.**

A partir des années 1980, l'urbanisation devient une tendance incontournable du modèle de développement des sociétés industrialisées depuis le 19ème siècle. La concentration de populations et d'activités accroît les enjeux de société. L'espace disponible dans les agglomérations est de plus en plus rare. Les acteurs publics cherchent à organiser et à valoriser leur développement urbain. Or, la densification des enjeux dans les agglomérations urbaines est une variable de l'équation qui favorise l'exposition aux risques.

[14] MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2000 (3ème édition), p. 50.
[15] *Ibid.*, p. 48.

## 2. La constitution des enjeux de développement des agglomérations

Les politiques d'aménagement des territoires et de planification de l'espace produisent les parties structurantes des formes d'urbanisation, c'est-à-dire la répartition spatiale des activités liées aux fonctions de la ville. La présentation des interventions en matière d'évolutions urbaines et économiques dans les trois agglomérations permet de comprendre la construction et la représentation des enjeux collectifs par les pouvoirs publics.

Pour donner le portrait économique et urbain des agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre, les données utilisées sont celles des unités urbaines telles que définies par l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) en tant que critère morphologique de définition assorti d'un seuil de taille : un pôle urbain n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain et offrant au moins 5 000 emplois[16]. L'INSEE différencie trois définitions de la ville : la ville-centre, l'unité urbaine et l'aire urbaine[17].

**La présentation des évolutions urbaines permet-elle de différencier des modalités de constitution d'enjeux de développement économique et social entre les trois agglomérations ?** Dans les trois cas, malgré des différences d'ampleur dans les transformations des modes d'occupation de l'espace **(1)**, les politiques locales d'aménagement des territoires cherchent toutes une croissance par la planification économique et urbaine **(2)**.

[16] Par exemple, « l'aire urbaine » de Nantes comporte 82 communes. Elle correspond à l'influence du bassin de vie économique de Nantes. Elle représente 758 200 habitants, alors que « l'unité urbaine » de Nantes comporte 20 communes, une population de 545 000 habitants (recensement 1999) pour une superficie de 476 km². C'est pour cela que nous prendront les chiffres des « unités urbaines » de Nantes, de Lyon et du Havre et non les données des aires urbaines qui dépassent les périmètres institutionnels des intercommunalités. L'unité urbaine du Havre comporte 14 communes, une population de 249 000 habitants (1999) pour une superficie de 153 km². L'unité urbaine de Lyon comporte 102 communes, une population de 1 348 832 habitants (1999) pour une superficie de 954 km².

[17] Nous ne retenons pas l'aire urbaine qui s'appuie sur une critère fonctionnel : un pôle urbain et la couronne périurbaine dont au moins 40% des actifs travaillent dans le pôle principal ou un pôle secondaire rattaché à ce dernier. Pour une étude sur les répercussions du choix d'une des trois définitions dans l'analyse de l'expansion urbaine et économique des agglomérations, *Lire* : GUEROIS Marianne & PAULUS Fabien, *Commune centre, agglomération, aire urbaine : quelle pertinence pour l'étude des villes ?*, Cybergeo n°212, 26 avril 2002, http://www.cybergeo.presse.fr/essoct/guerois/guerois.htm. Consulté 27 janvier 2007.

### *1. Démographie et urbanisation : chaque agglomération a ses enjeux de développement*

L'urbanisation est étudiée au travers des politiques d'aménagement du territoire urbain. À chaque agglomération correspond un mode d'occupation de l'espace. Cette identité urbaine se dégage à partir de la seconde moitié du 20ème siècle. L'urbanisation conduit à des situations d'interférences grandissantes entre la ville et les milieux naturels ou industriels.

Le territoire de l'agglomération lyonnaise s'est urbanisé dans les années 1960 de manière éparse et fortement consommatrice d'espace.

Les sites urbanisés jouxtent les espaces en voie d'urbanisation et les vastes surfaces agricoles. De grands ensembles résidentiels sont construits à proximité d'usines et de voies de communication. Les projets périurbains sont nombreux. L'étalement urbain est rapide et protéiforme : il ne concerne pas que les lotissements car les zones d'activité industrielles s'étendent le long des couloir fluviaux. Les espaces agricoles à l'est de la ville de Lyon (Vaux-en-Velin) deviennent rapidement des surfaces d'expansion pour les besoins sociaux et économiques de l'agglomération. L'ouest lyonnais reste protégé des constructions, à la fois parce qu'il représente un lieu de villégiature prisé mais aussi à cause de l'instabilité des balmes qui élève le prix des constructions (notamment à cause du coût des protections liées aux servitudes d'urbanisme). Des activités industrielles lourdes s'implantent dans un premier temps au sud de l'agglomération, le long du Rhône, de St-Fons à Feyzin. Dans un second temps, de nouvelles zones se créent au nord en espérant un fort développement du trafic fluvial sur l'axe Rhin-Rhône. Aujourd'hui, les politiques d'aménagement du territoire et de développement de l'habitat s'intéressent aux espaces naturels encore disponibles : berges des fleuves, Monts d'Or ou vallons de l'ouest.

Entre 1954 et 1999, la population de l'actuel périmètre de la communauté urbaine de Lyon passe de 750 000 à 1,2 millions d'habitants. C'est essentiellement le centre de l'agglomération qui profite de cette croissance. La densité de population sur l'aire urbaine de Lyon est de 1 414 habitants au km² en 1999. La population est en hausse depuis 1990 de + 0,45% malgré une baisse du taux annuel du solde migratoire. La périurbanisation est forte et s'étend notamment, non plus seulement le long, mais autour des axes de communications jusqu'à une cinquantaine de kilomètres de Lyon[18].

L'agglomération lyonnaise est marquée par le fort étalement urbain d'une importante population. Son influence en termes d'emplois et de services va même au-delà du département du Rhône. Par exemple, le Nord-Isère est aujourd'hui la principale terre d'accueil de l'expansion démographique de l'agglomération lyonnaise. L'attrait économique des activités industrielles a engendré de nombreuses imbrications entre l'habitat et les foyers d'emplois, notamment les zones industrielles chimique et pétrolière (par exemple, le port Edouard Herriot ou les communes de St-Fons, Pierre-Bénite et Feyzin).

[18] *Données démographiques et besoin en logements. Diagnostics*, Plan Local de l'Habitat, Grand Lyon, 2006.

L'agglomération de Nantes s'est développée sous une forme peu dense et sur une superficie inférieure à celle de l'agglomération lyonnaise. L'occupation de l'espace est marquée par sa dissymétrie par rapport à l'axe ligérien.

Après la Seconde Guerre mondiale, le territoire nantais dispose de grandes réserves foncières. Il s'agit, d'une part, de propriétés privées car « *la structure foncière du pays nantais, riche en domaines aristocratiques ou bourgeois, favorise les réalisations gourmandes de terrain* ». D'autre part, il existe aussi « *des 'tenues' maraîchères et des établissements horticoles* »[19]. « *En 30 ans, les surfaces urbanisées de l'agglomération ont triplé, passant de 5 000 à 15 000 hectares, alors même qu'il avait fallu 2 000 ans pour atteindre 5 000 hectares* »[20]. Par exemple, en 1995, la moitié de la population de l'agglomération vivait au-delà de l'actuel périphérique. De 1962 à 1975, cette croissance périurbaine dissymétrique touche en premier lieu les communes de l'ouest entre la Loire, le Cens et le long de l'axe de la route de Vannes. Ensuite, d'autres zones se créent : « *Le nord prend le relais, suivi de l'est longtemps bridé par la ceinture maraîchère* »[21]. L'urbanisation s'étend vers les communes du sud et le long de l'estuaire, mais le poids de la rive nord reste incontestable. Elle abrite les trois-quarts de la population de l'agglomération nantaise. Aujourd'hui, la tendance est à l'urbanisation à proximité des sites hydrographiques : l'Erdre, la Sèvre ou le lac de Grand Lieu. Sur l'agglomération, 60% des espaces ne sont pas urbanisés. Ce sont majoritairement des milieux naturels et 72% de ce pourcentage est non urbanisable (zones naturelles protégées).

À l'intérieur du périphérique, l'espace bâti est relativement dense. La densité moyenne de population de l'agglomération est de 1 146 habitants au km² en 1999. La démographie sur la communauté urbaine de Nantes affiche une hausse de 88% entre 1930 et 1990, passant de 265 800 à 499 250 habitants. Le taux annuel moyen entre 1990 et 1999 est de + 1, 05 % dont + 0,66 % dû à la variation du solde naturel et + 0,39 % au solde migratoire.

L'agglomération nantaise est marquée par l'étalement urbain. La densité de l'hypercentre ne doit pas masquer une forte croissance démographique qui touche actuellement l'ensemble des communes périphériques. L'agglomération nantaise profite de ses terrains disponibles pour construire des équipements et des zones d'habitat. Son tissu urbain n'est pas fortement marqué par la proximité entre les populations et des activités économiques potentiellement dangereuses.

[19] RAPETTI Danielle, *Contre vents et marées : « Nantes Atlantique »*, M@ppemonde, n°74, 2004/2, http://mappemonde.mgm.fr/num2/articles/art04205.html. Consulté le 4 octobre 2006.
[20] RENARD Jean, *Nantes, métropole inachevée*, In L'information géographique, n°2, 2000, pp.117-133
[21] RAPETTI Danielle, *op.cit.*

Dans l'agglomération havraise, l'urbanisation est déséquilibrée tant, spatialement, par les contraintes de la topographie que, démographiquement, par la concentration de population autour de la ville du Havre.

Vu les contraintes géomorphologiques, l'urbanisation ne peut guère aller que vers le nord et l'est. Bien qu'il se traduise par la construction de plus de 1 000 logements par an, l'étalement urbain est restreint. Le nord (vers Étretat) est depuis longtemps occupé par des espaces résidentiels qui, aujourd'hui, se diffusent sur tout le plateau notamment sur sa façade littorale (Ste-Adresse, Octeville). Cet espace résidentiel est très prisé. Le rebord du plateau constitue une scission dans la typologie sociale d'occupation de l'habitat. La « basse-ville » est davantage composée d'immeubles et de grands collectifs. Alors que l'axe de l'estuaire de la Seine est le support de développement des infrastructures majeures (autoroute, route nationale, zone industrialo-portuaire), le développement des activités portuaires et industrielles occupe les vastes espaces de la plaine alluviale de la Seine à l'est. L'occupation de l'espace se structure autour de ces scissions. Mais ce ne sont pas les seuls facteurs de déséquilibre dans l'occupation de l'espace de l'agglomération havraise.

La ville du Havre domine toute l'agglomération de son poids démographique. Plus de 200 000 habitants au Havre en 1999 sur une population d'environ 250 000 habitants dans l'agglomération. La densité de population de l'agglomération havraise est de 1 623 habitants par km² en 1999. Les densités urbaines sont les plus importantes dans les communes du Havre, de Ste-Adresse et d'Harfleur. Cette polarisation urbaine autour du Havre a ses raisons historiques. La ville du Havre a fusionné avec sept communes de sa périphérie en 20 ans[22]. En 1975, l'agglomération du Havre compte 217 000 habitants soit une augmentation de plus d'un tiers de sa population. La population de l'unité urbaine du Havre est en baisse depuis 1982. Le taux de variation annuel moyen de la population entre 1990 et 1999 est de - 0,27 %, dû à un taux annuel de solde migratoire de - 0,82%. La croissance périurbaine ralentit aussi mais, plus on s'éloigne du centre urbain du Havre, plus l'accroissement de la population est important. C'est dans la seconde couronne que la population croît nettement (taux de variation moyen annuel entre 0,3 et 2%[23]).

En somme, l'agglomération havraise est, contrairement aux agglomérations nantaise et lyonnaise, marquée par la polarisation urbaine écrasante du poids démographique de la ville-centre. L'exiguïté du territoire de développement urbain entraîne une densité particulièrement élevée, malgré une diminution de sa population.

L'histoire de l'occupation de l'espace des trois agglomérations montre que les formes d'urbanisation sont le résultat croisé de l'intervention des pouvoirs publics et des pratiques sociales de localisation des populations. Le développement économique et démographique des agglomérations urbaines localise et délocalise les espaces de création de richesse et de

[22] *Atlas 2002 Le Havre et sa région*, Observatoire Population et Habitat de la Ville du Havre, 2002.
[23] *Ibid.*

production de valeur. Ce qui est considéré comme une priorité de développement à un moment donné de l'histoire locale, comprise dans une histoire nationale, peut varier et devenir une zone sans enjeu où il ne « risque » rien d'advenir.

Après ce panorama, nous allons présenter les interventions publiques en matière de planification économique et politique qui cherchent à encourager la croissance urbaine dans chacune des trois agglomérations.

### *2. Les politiques d'aménagement et de planification des agglomérations : l'intervention des pouvoirs publics*

L'aménagement des territoires est l'action prospective qui recherche la meilleure répartition des ressources naturelles et de l'activité économique à travers l'utilisation d'équipements (réseau urbain, logement, espace public, etc.), de réglementation (fixer des limites aux activités humaines) et d'organisation territoriale comme la décentralisation française durant les années 1980 (Alvergne & Tautelle, 2002 ; Merlin, 2007). Le rôle de l'intervention des pouvoirs publics est primordial pour comprendre l'évolution des politiques d'aménagement du territoire depuis les années 1970. Les schémas de planification composent avec l'histoire du développement urbain et démographique présenté précédemment. Ils sont tour à tour moteurs ou freins des évolutions décrites selon la stratégie recherchée.

Dans l'agglomération nantaise, l'activité du port de Nantes/St-Nazaire a occulté pendant des années le développement d'un secteur tertiaire. Dans les années 1970, il n'y a pas d'économie de services au niveau local pour relayer le déclin des activités industrielles. Les plans d'aménagement tentent de combler ce manque.

L'État relance l'aménagement des territoires nantais et réveille une agglomération appelée « la Belle endormie »[24] car tous les plans d'aménagement peinent à se mettre en place. La loi d'embellissement Cornudet de 1919, complétée en 1924, donne son premier plan d'aménagement à l'agglomération. En 1925, Camille Robida propose la création d'un syndicat de communes -Rezé, Orvault, St-Herblain, St-Sébastien et Nantes- et organise les premières conférences métropolitaines autour de la lutte contre la pauvreté et l'insalubrité. Le zonage se propose d'« *enrayer les effets de la pollution industrielle de l'époque ainsi que l'éparpillement incontrôlé des bâtiments* »[25]. Ce zonage ne sera jamais appliqué. Ce n'est qu'en 1980 que les derniers îlots de taudis seront éradiqués du centre-ville de Nantes. Entre temps, un organisme d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine (OREAM, 78 communes) est créé en février 1966. Il faut attendre le schéma directeur de l'aire métropolitaine pour voir un plan se réaliser. En 1969, les propositions, retenues en 1966, vont orienter le SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme issu de la loi d'orientation foncière de 1967) de l'agglomération nantaise en insistant sur le développement du tertiaire et sur le développement industriel, notamment du port de Donges. Comme de nombreux documents d'urbanisme nantais, l'absence de tradition planificatrice dans le territoire de l'agglomération nantaise conduit à l'abandon du SDAU, mais il sert de modèle à de nombreux plans d'occupation des sols (POS) des communes de l'agglomération. Cette absence de schémas retarde la répartition des activités sur l'agglomération. Il reste de nombreuses réserves d'espaces constructibles qui sont en attente de projets.

---

[24] GARAT Isabelle, POTTIER Patrick, GUINEBERTEAU Thierry, JOUSSEAUME Valérie & MADORÉ François, *Nantes, la Belle endormie. Au nouvel Eden de l'Ouest*, Economica-Anthropos, Paris, 2005.

[25] Daniel PENEAU, « La solitude des aménageurs. Evolution du projet urbanistique nantais depuis 1919 », In *Nantes Métropole, quelles solidarités ?* Cahier de l'Institut Kervegan, Nantes, novembre 2000, p.15.

Au contraire, l'agglomération lyonnaise est modelée par une intervention poussée et suivie des pouvoirs publics qui encourage sa croissance urbaine.

Dans un premier temps, l'État intervient pour freiner l'étalement urbain. Il réalise un PADOG (plan d'aménagement et d'organisation générale) pour l'agglomération lyonnaise. En 1962, l'État propose de ceinturer le développement de l'agglomération par une couronne verte et de repositionner la croissance sur les pôles existants. Cette planification traduit la doctrine de l'aménagement des territoires menée par Pierre Sudreau, ministre de la construction du gouvernement du général De Gaulle de 1955 1962. Suite à sa démission, la doctrine des PADOG est décrite comme obsolète au regard de l'urbanisation grandissante[26]. Du moins, elle va à l'encontre de la doctrine de Paul Delouvrier, désigné comme le père fondateur des « villes nouvelles », qui souhaite trouver les moyens d'un rapide développement économique et urbain. Le schéma de l'OREAM lyonnais de 1966 va poser les bases d'un développement périurbain intense, soutenu par la création d'axes de communication autoroutiers, aéroportuaires ou ferroviaires, alors que le développement routier est freiné par la présence de cours d'eau, par la topographie et par les quartiers historiques. En 1978, les orientations données au SDAU de l'agglomération lyonnaise (71 communes) prolongent l'expansion spatiale et les grands projets périurbains (comme l'Isle d'Abeau). Les espaces agricoles représentent des disponibilités foncières dont le prix croît de manière exponentielle[27].

Dans l'agglomération lyonnaise, l'accroissement urbain devient une forme, voire un modèle, d'organisation de l'espace. Les pouvoirs publics soutiennent l'expansion urbaine par le développement d'axes de communication et de grands équipements dans des limites périurbaines toujours repoussées.

Le Havre a aussi une forte tradition de planification urbaine car l'agglomération a peiné à trouver des possibilités de développement économique et urbain.

Le premier plan de la ville du Havre est le plan Bellarmato qui date de 1541. Mais c'est surtout la reconstruction du Havre au sortir de la guerre qui marque son urbanisme. Le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme nomme l'architecte Auguste Perret pour rebâtir la ville. Ce dernier développe ses modèles fonctionnalistes et hygiénistes d'aménagement de l'espace urbain. La ville renaît de ses cendres et elle garde son caractère industriel. Pour faire face à l'expansion économique et industrielle de la période des Trente Glorieuses, l'État veut faire de la région havraise un pôle majeur de l'automobile et de la pétrochimie. En 1974, le SDAU de la région havraise s'intéresse à la rive nord de la Seine. Comme dans l'agglomération lyonnaise, de grands ensembles résidentiels sont construits à

[26] BEN MABROUK Taoufik & JOUVE Bernard, "La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon", In JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian (sous la direction de), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, 1999, pp. 103-131

[27] PELLETIER Jean & DELFANTE Charles, *Atlas historique du Grand Lyon. Formes urbaines et paysages au fil du temps*, EL Edition, Lyon, 2004.

proximité des zones d'activités industrielles. Alors que l'agglomération s'enlise dans la crise pétrolière en 1976, l'État continue d'afficher son volontarisme en proposant des perspectives de développement économique et industriel qui vont rapidement apparaître surdimensionnées. Le schéma prévoit une croissance rapide de la population à 600 000 habitants et une hausse de 225 000 emplois. L'État a un rôle majeur dans l'aménagement de l'agglomération havraise. Encore aujourd'hui, « *la loi Chevènement et la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Seine illustrent ce retour de l'"État aménageur*" » [28]. L'aménagement de l'agglomération du Havre, largement porté par l'État, continue aujourd'hui de valoriser le potentiel de développement industriel. Le port du Havre représente une zone d'enjeux économiques de premier ordre pour l'agglomération.

En développant les territoires d'agglomération, les pouvoirs publics font émerger, consciemment ou inconsciemment, une forme urbaine. Cette dernière se traduit notamment par une urbanisation étalée et une sectorisation fonctionnelle. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'intervention des pouvoirs publics, largement dirigée par l'État pendant les années 1960-1970 sous la présidence du Général de Gaulle, s'inscrit dans la logique de croissance. L'expansion urbaine et la croissance économique sont les objectifs communs de la planification prospective d'État. Les pouvoirs publics redisposent les enjeux sur le territoire, souvent en tenant peu compte de la présence d'aléas ou bien de la création d'aléas nouveaux.

* * *

L'histoire des trajectoires économiques et urbaines des trois agglomérations permet de comprendre les représentations sociales et politiques des conditions d'implantation et du développement des villes. Les évolutions économiques et sociales formulent des enjeux urbains propres à chacune des agglomérations.

Jusque dans les années 1990, si l'agglomération lyonnaise a rapidement diversifié sa politique industrielle et recherché des partenaires à l'échelle européenne[29], il manque des atouts d'attractivité à l'agglomération nantaise. Cette dernière cherche son identité et reste tiraillée entre sa façade maritime balnéaire, son industrie portuaire et l'espoir d'un développement des activités tertiaires alors qu'il lui manque des pôles de recherche, d'innovation et un vivier d'emplois stratégiques[30]. De plus, elle ne joue pas le rôle de capitale régionale. Rennes détient le capital culturel, alors que la Mayenne et la Sarthe regardent vers Paris[31]. De son côté, l'agglomération du Havre tente de sortir de la récession économique et démographique.

[28] *Atlas 2002 Le Havre et sa région*, Observatoire Population et Habitat de la Ville du Havre, 2002.
[29] BEN MABROUK Taoufik & JOUVE Bernard, *op.cit.*
[30] PENEAU Daniel*, op.cit.*
[31] RENARD Jean, *op.cit.*

Il y a une constitution des enjeux de développement à partir des modalités de croissance démographique et de développement économique soutenus ou redirigés par l'action planificatrice de l'État, notamment entre les années 1970 et 1985. **Les enjeux de développement ne sont pas des données immuables. L'étude de ces trois agglomérations montre, pour des situations portuaires similaires, des enjeux de développement économique et urbain bien différents. Ils varient selon les modèles de développement et les histoires locales des territoires. Une situation portuaire peut faire la richesse d'une agglomération et être un espace de relégation dans une autre.**

Au début des années 1990, une nouvelle représentation des atouts de dynamisme d'agglomération est portée par les acteurs publics et privés. Elle valorise les identités locales et la qualité de vie comme objet de marketing environnemental, mais aussi la tranquillité urbaine et la stabilité politique. Les agglomérations urbaines sont poussées à devenir métropolitaines. Quelles sont les sources de vulnérabilité de ce mode de développement économique et urbain ?

## 3. Nouveaux enjeux et nouvelles vulnérabilités

Depuis les années 1990, le modèle de développement urbain qui s'impose aux yeux des aménageurs et des urbanistes est celui de la métropole[32]. Le modèle de développement métropolitain résulte de politiques urbaines qui « *se sont progressivement éloignées de la seule maîtrise du cadre physique de l'urbanisation pour intégrer progressivement de nouveaux enjeux* »[33]. Ces nouveaux enjeux sont l'attractivité économique transnationale, l'appartenance à des réseaux notamment informationnels, la captation des signaux visibles de post-modernité (par exemple, des gestes architecturaux, des événements culturels ou sportifs). La métropolisation est un processus agrégeant ces différentes dimensions (Jouve & Lefèvre, 2005). Mais le modèle de développement métropolitain est aussi un rapport de domination avec une aire d'influence économique, politique et culturelle sur un réseau territorial (Ascher, 1995). C'est une construction économique et culturelle.

Depuis le milieu des années 1990, les trois agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre sont à des stades différents de développement économique et urbain. Mais toutes les trois cherchent à réunir des signes matériels ou symboliques qui les placeraient dans un mode de développement métropolitain.

Les enjeux d'un nouveau mode de développement urbain peuvent être confrontés à des aléas qui ne constituaient pas des dangers auparavant. **La recherche de contrôle des enjeux de développement métropolitain par les agglomérations contemporaines peut-elle révéler ou générer des risques collectifs ?**

Il va s'agir de montrer que les enjeux métropolitains de croissance mais aussi de reconnaissance que poursuivent les agglomérations entraînent la superposition d'enjeux contradictoires **(1)**. Les enjeux liés à un mode de développement métropolitain des agglomérations font naître à la fois de nouvelles sources de vulnérabilité et, selon l'équation présentée, de nouveaux risques collectifs **(2).**

[32] Le terme de « métropole » est utilisé pour définir le mode de développement économique et urbain qui guide l'action publique nationale et locale des agglomérations depuis les années 1990. Il ne désigne pas une forme urbaine.

[33] JOUVE Bernard & LEFÈVRE Christian, « Les nouveaux enjeux de la métropolisation », In JOUVE Bernard et LEFÈVRE Christian (sous la direction de), *Horizons Métropolitains*, Presses polytechniques de Lausanne, Lausanne, 2005, pp. 2-36

### *1. Les enjeux du modèle de développement urbain métropolitain : complexité et superpositions contradictoires*

Les agglomérations poursuivant un modèle de développement métropolitain doivent composer avec des enjeux contradictoires hérités du passé mais aussi inhérents aux choix politiques contemporains. Pour entrer dans l'arène des grandes agglomérations européennes, un nombre important d'habitants est un critère statistique inévitable. Les agglomérations urbaines l'ont compris et les efforts de valorisation des espaces naturels permettent de mettre en avant des cadres de vie attractifs. La qualité environnementale devient une valeur ajoutée dans la compétition territoriale. Pourtant, le maintien d'activités industrielles, potentiellement polluantes, voire dangereuses, permet de conserver des emplois et constitue une ressource économique pour les territoires. Dans les trois agglomérations observées, dans les années 1990-2000, l'intervention des pouvoirs publics locaux est tiraillée entre ces deux leviers d'attractivité des agglomérations urbaines.

L'agglomération nantaise cherche à augmenter fortement sa population tout en ambitionnant de développer le secteur industriel et tertiaire de pointe qui lui fait défaut.

Si les documents de prospective à l'horizon 2020[34] envisagent une population de plus de 640 000 habitants dans l'agglomération nantaise, Laurent Davezies s'inquiète plutôt des conséquences de la baisse relative de la population active. « *Aujourd'hui, on est à la veille d'un moment où la population active française va se mettre à se réduire (…) La denrée principale pour les territoires qui va attirer les entreprises, cela va être la présence d'une population active employable (…) On va appeler cela une pause, mais cela sera une panne* »[35]. Selon l'auteur, l'agglomération nantaise détient les trois systèmes de captation de revenus extérieurs : la production, le secteur public et le résidentiel. Il explique aux élus de l'agglomération nantaise : « *10% de vos cadres qui habitent dans la métropole Nantes Saint-Nazaire n'y travaillent pas. On a un potentiel pour attirer les populations actives employables et c'est la préservation de ce potentiel ainsi que l'utilisation de ce potentiel, comme levier pour les emplois productifs, qui constitue l'enjeu principal pour les années qui viennent* »[36]. L'agence de développement de l'agglomération nantaise cherche à renforcer les équipements économiques, la dotation en nouvelles infrastructures (comme l'aéroport Notre-Dame-des-Landes), le développement des nouvelles technologies (par exemple, la biochimie médicale, l'information-communication, le génie des procédés industriels complexes, etc.)[37]

[34] Données basées sur les outils de projections démographiques « OMPHALE » élaborés par l'INSEE.
[35] DAVEZIES Laurent, *Les moteurs du développement de la métropole Nantes Saint Nazaire*, Conférence métropolitaine « Quelle métropole voulons-nous ? », École Nationale Polytechnique de Nantes, vendredi 10 juin 2005.
[36] *Ibid*.
[37] *Nantes Métropole : une ambition économique*, Nantes Développement, agence de développement économique de Nantes Métropole, 2006.

Pour attirer les résidents et les entreprises, l'agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise souligne la nécessité de « renouveler la ville sur elle-même » autour de la maîtrise de l'étalement urbain, de la densification et de la valorisation de l'atout environnemental, notamment la Loire. L'importance de l'emprise foncière disponible sur le territoire de l'agglomération reste un atout de taille. « *Pour autant, Nantes Métropole conserve de forts potentiels de développement, puisque 61% du territoire communautaire est constitué de surfaces non urbanisées, l'un des taux les plus importants parmi les grandes métropoles françaises* »[38]. Or, ces 61% de zones non-urbanisables sur l'agglomération sont inconstructibles car il s'agit d'espaces naturels protégés au titre des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique) dans l'agglomération. Il ne s'agit pas de capacité foncière « disponible » pour le développement urbain.

Alors que l'agglomération nantaise cherche à trouver les atouts du développement métropolitain, l'agglomération lyonnaise veut conserver cette position. La taille de la population de l'agglomération lyonnaise est un enjeu économique qui permet de rivaliser avec les métropoles italiennes, allemandes ou anglaises[39]. Or, elle subit la même tendance démographique que celle de Nantes. Seul le solde naturel positif maintient la croissance démographique. L'agglomération lyonnaise met en avant ses activités en matière de biotechnologie et de santé, de recherche & développement ainsi que de nouvelles technologies dans des secteurs anciens (notamment dans l'industrie chimique et pétrochimique). Cette dernière complémentarité est soulignée par Franck Tannery et Paul Boino qui expliquent que « *si le prisme technico-économique si prégnant dans les politiques de développement des aires métropolitaines, notamment à Lyon, tend à majorer [les activités innovantes au détriment des activités traditionnelles], la réalité du fonctionnement économique est autre. Le principal atout de l'agglomération n'est pas le développement de ces secteurs d'activités sur lesquels toutes les villes attractives cherchent à se positionner, mais son extraordinaire connexion au système de transport mondial* »[40]. Il s'agit pour l'agglomération lyonnaise d'intégrer et de trouver un équilibre entre des stratégies divergentes : un cadre de vie attractif et le maintien d'une industrie lourde ; le développement des secteurs innovants à forte valeur ajoutée et une socio-démographie diversifiée ; les solidarités locales et l'attractivité européenne. L'agglomération de Lyon revendique son statut de métropole régionale, voire européenne. Mais la compétition territoriale l'oblige à chercher, constamment, les moyens de son maintien.

---

[38] *Ibid.*

[39] Pour cela, l'agglomération lyonnaise se définit dans les documents prospectives urbaines (OPALE) et de développement économique (Lyon Business) au niveau régional dans une aire métropolitaine comprenant St-Etienne, Grenoble et Valence. Le choix de cette aire réalise une population de plus de 1,5 millions d'habitants qui autorise les comparaisons avec Francfort, Milan, Amsterdam ou Manchester.

[40] TANNERY Franck & BOINO Paul, *Dynamique d'innovation et gouvernance métropolitaine*, Millénaire 3 Centre de ressources prospectives du Grand Lyon, Direction Prospectives et Stratégies d'agglomération, avril 2005, http://www.millenaire3.com/. Consulté le 28 mai 2007.

Depuis les années 1990, les acteurs publics et privés de l'agglomération havraise lancent une nouvelle dynamique de croissance. Forts de leur connaissance des leviers de réussite des agglomérations françaises et européennes, les pouvoirs publics mobilisent tous les moyens matériels et symboliques pour donner des signes de développement métropolitain.

La pyramide des âges de la population de l'agglomération havraise a une forme de sablier : il y a une forte proportion des personnes de plus de 60 ans mais aussi une forte représentation de jeunes de moins de 20 ans[41]. Le tissu économique local souffre du manque de reprise économique mais aussi du manque de renouvellement urbain. En 1992, Le Havre bénéficie du lancement du programme européen URBAN[42] pour réhabiliter les quartiers à proximité de la zone industrialo-portuaire. Cette dynamique de valorisation du patrimoine naturel et industriel des bords de Seine se confirme par des projets urbains axés sur l'interface « eau/ville » des façades portuaires (par exemple, le projet des docks Vauban), des façades maritimes dans une optique de développement de l'offre touristique ainsi que de la façade fluviale (comme le futur centre de la mer et du développement durable). Les moyens financiers débloqués permettent de penser de nouveaux équipements sportifs, culturels, commerciaux ou hospitaliers à l'échelle de l'agglomération, notamment au nord et à l'ouest. Mais l'agglomération du Havre est mal desservie par des moyens rapides de communication, notamment ferroviaires et aériens. Par contre, elle se dote d'un tramway et d'un troisième franchissement de la Seine. Les objectifs du SCOT[43] insistent sur la diversification des systèmes productifs et la conversion à une activité agricole plurifonctionnelle, même si l'espace agricole continue de baisser au bénéfice des espaces urbanisés ou industrialisés. Pour preuve, la directive territoriale d'aménagement de la plaine alluviale, située entre la réserve naturelle, la canal de Tancarville et la route industrielle, propose de développer une activité économique sur un des derniers espaces d'exploitation agricole et naturels encore viables[44].

Le portrait économique de l'agglomération havraise est marqué par les activités industrialo-portuaires et par une forte dépendance des établissements locaux publics ou privés vis-à-vis des donneurs d'ordre (État, Union Européenne, etc.). L'extension récente du port « Port 2000 » marque le souhait de profiter de la progression mondiale du trafic maritime conteneurisé. Les objectifs mis en avant sont l'amélioration des services aux navires et la baisse du coût des transferts (par exemple, grâce au développement d'un secteur logistique portuaire, aux opérations de manutention ou à la gestion des durées d'escale). Dans l'estuaire

[41] *Atlas 2002 Le Havre et sa région*, Observatoire Population et Habitat de la Ville du Havre, 2002.
[42] URBAN : Initiative communautaire européenne visant à aider les quartiers urbains défavorisés. Ceci implique une série d'interventions combinant par exemple la rénovation d'infrastructures vétustes avec des actions en faveur de l'activité économique et de l'emploi, des mesures de lutte contre l'exclusion ou de valorisation de l'environnement. La Commission Européenne fixe les orientations générales. *Source* : Site de la délégation interministérielle à la Ville, Rubrique « Dossier Ville », http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/urban.html#1, consulté le 9 septembre 2008.
[43] Schéma de Cohérence et d'orientation Territorial de l'Estuaire de la Seine – Pointe de Caux, 2007.
[44] *Principe d'aménagement de la Plaine alluviale du Havre. Projet,* Agence d'urbanisme de la région du Havre, décembre 2002.

de la Seine, la cohabitation entre le milieu naturel, faisant l'objet d'une charte Natura 2000, et les espaces économiques s'avère problématique compte tenu de leur proximité immédiate.

Au début des années 1990, l'accroissement démographique et l'étalement des villes atténuent les limites entre les communes. Les pouvoirs publics locaux et nationaux dotent les agglomérations de moyens propres afin d'attirer des acteurs économiques par la valorisation de centres d'innovation, mais aussi d'attirer des populations par l'effort de protection du cadre de vie naturel et du patrimoine. Les critères du développement métropolitain sont démographiques et économiques mais aussi sociaux et culturels. Ce modèle de développement est perçu comme une forme rationalisée de croissance économique et urbaine, que les agglomérations de taille moyenne essayent d'atteindre, tout en devant conserver une forme différenciée nécessaire à l'attractivité territoriale (Bourdin, 2005).

Ces trois agglomérations urbaines ne sont pas des grandes métropoles[45]. En revanche, les leviers et les stratégies de développement métropolitain agissent comme un modèle visé par les agglomérations. Or, si les agglomérations cherchent à devenir des métropoles, le modèle est chargé de contradictions.

[45] Si on considère que l'agglomération havraise ne concourt pas au rang des grandes métropoles françaises, que l'agglomération nantaise n'est pas une métropole européenne, on considère dans la thèse que l'agglomération lyonnaise n'est pas non plus une grande métropole européenne au même titre que Londres, Barcelone ou Milan. Ces trois agglomérations sont encore plus loin des modèles de métropoles internationales (Sao Paulo. Le Caire. Bombay…).

### *2. Vulnérabilités territoriales des agglomérations « métropolitaines »*

L'étude des trois agglomérations montre que la valorisation des activités économiques, associée à une densification des logements et des services, révèle ou entraîne des risques.

Dans l'agglomération nantaise, les efforts des politiques locales pour mettre en avant la qualité environnementale sont directement concurrencés par le maintien d'une activité industrielle et par le redémarrage d'un secteur tertiaire.

En effet, deux enjeux apparaissent dans les années 1990 : offrir un cadre de vie attractif et relancer le dynamique économique. L'estuaire de la Loire, qui alimente les zones humides de la Brière, des marais bretons et d'autres lacs, est fragilisé par l'activité portuaire. Le développement industriel a nécessité l'adaptation des profondeurs de l'estuaire pour accueillir un trafic maritime dans les années 1990 (par exemple, il y a eu des modifications latérales pour faciliter la chenalisation et des modifications longitudinales pour accroître la profondeur)[46]. Pour cela, des extractions massives ont été effectuées dans le lit du fleuve jusqu'en 1992, entraînant un abaissement de la ligne d'eau de 3,5 mètres. Le développement des lieux de tourisme ainsi que l'étalement des agglomérations nantaise et nazairienne accélèrent l'installation d'activités urbaines aux abords des fleuves, mais aussi accentuent la fragilité des milieux naturels. Le creusement du lit de la Loire concorde avec l'absence de crues dévastatrices comme celles du début du siècle (1904-1910), mais l'agglomération nantaise reste classée en zone à risques d'inondations sur la Loire, sur la Sèvre et sur d'autres ruisseaux. En effet, ces aménagements, réalisés pour les usages anthropiques du fleuve, ont façonné un fond de vallée inondable[47]. De plus, la qualité de l'eau n'a cessé de se dégrader (par exemple, on constate des remontées salines de bouchon vaseux nécessitant le déplacement des prises en eau urbaine)[48]. Plus de 60% du linéaire des cours d'eau présente une mauvaise qualité. Depuis 10 ans, le Plan Loire Grandeur Nature[49] constate les menaces sur la biodiversité des milieux humides. Les pollutions sont dues en partie à l'industrie encore présente aux abords des réseaux hydrauliques. L'actualité l'a rappelé récemment à proximité de l'agglomération nantaise avec le déversement de plusieurs centaines de tonnes de fioul – c'est-à-dire de combustible composé dérivé du pétrole– dans le port de Donges[50]. En effet, le

---

[46] *Document de travail Plateforme Estuaire*, Plan Loire Grandeur Nature (État, Etablissement Public Loire, Comité de bassin Loire Bretagne et Agence de l'eau Loire Bretagne), http://www.plan-loire.fr/upload/documentconcertation/fichiers/Developpement_specifique_estuaire_280906.pdf

[47] *Dynamique de l'occupation des sols. Les empreintes de l'environnement humain*. Cahiers indicateurs n°1, Loire Estuaire Cellule de mesures et de bilans, janvier 2002.

[48] *Synthèse générale. Modélisation prospective de la Loire estuarienne*. Agence de l'eau Loire Bretagne, Association communautaire de l'estuaire de la Loire, Communauté européenne, État, Port autonome Nantes/St-Nazaire, VNF, novembre 2000.

[49] Le Plan Loire grandeur nature est arrêté lors du Comité Interministériel du 4 janvier 1994 pour une durée initiale de 10 ans. Il visait à la mise en oeuvre d'un plan global d'aménagement de la Loire afin de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique.

[50] Le 18 mars 2008, à la raffinerie de Donges, 400 tonnes de fioul lourd se sont répandues au sol et dans la Loire, soit 300 tonnes sur les berges autour de la raffinerie et 100 tonnes en Loire lors du chargement de ce combustible de propulsion des navires.

maintien d'industries dans un tissu urbain de plus en plus étalé représente des risques collectifs. Auparavant, deux accidents technologiques ont marqué l'histoire de l'agglomération. Le 27 octobre 1987, lorsqu'un incendie dans un stockage d'engrais à Chantenay a conduit au déploiement du plan ORSEC et à l'évacuation de 20 000 personnes à cause du nuage toxique. Ce dépôt n'était pas répertorié par les services de la DRIRE. Par ailleurs, un incendie s'est reproduit le 7 octobre 1991, dans un dépôt de liquides pétroliers, suite à l'explosion de deux citernes aériennes à St-Herblain.

La protection de la qualité du cadre de vie est un enjeu du développement métropolitain. Pourtant, il existe des pollutions récurrentes dans les ruisseaux parcourant plusieurs communes de l'agglomération nantaise et le maintien d'activités industrielles aux abords de zones urbaines représente des risques collectifs face à l'urbanisation grandissante.

Le site lyonnais évolue en tension entre un cadre de vie très attractif et un tissu industriel qui a fourni, à plusieurs reprises, les preuves de sa dangerosité.

L'agglomération jouit d'un environnement diversifié de plaines et de collines, à proximité des forêts rhône-alpines, des fleuves et des cours d'eau[51]. L'occupation des versants des vallées dans les quartiers construits à proximité des broteaux –c'est-à-dire des bancs de sable fixés par la végétation en bord de fleuve– est fréquemment exposée aux inondations. Depuis le 19ème siècle, de grands travaux ont été entrepris pour réguler la profondeur et régulariser le cours de la Saône. Des travaux ont aussi été entrepris afin d'aménager le Rhône pour la navigation fluviale et pour relier la Saône aux grands canaux du nord et de l'est de la France[52]. Ce territoire attractif, mais vulnérable, révèle les ambiguïtés de son exploitation économique et urbaine. Aujourd'hui, l'essor de l'agglomération lyonnaise est toujours soumis aux crues de la Saône. De plus, « *le Rhône et la trentaine de ruisseaux qui irriguent essentiellement l'Ouest du Grand Lyon représentent des risques d'inondations* »[53]. Le Rhône présente une autre caractéristique : celle d'être dans « le couloir de la chimie ». Deuxième région industrielle française, l'agglomération lyonnaise regroupe de nombreuses entreprises chimiques, pétrochimiques, métallurgiques, et aujourd'hui pharmaceutiques ou biochimiques. Outre la présence de produits dangereux –qu'ils soient transportés ou stockés–, l'emprise foncière des industries se trouve au cœur d'une agglomération en constante progression. Le maintien de la coexistence entre les industries et les zones urbaines engendre toujours des risques collectifs. Plusieurs catastrophes technologiques majeures sont survenues sur le territoire de l'agglomération. L'accident de la raffinerie de Feyzin le 4 janvier 1966 et l'incendie du port Herriot le 2 juin 1987 sont restés, dans les mémoires, des accidents mortels.

[51] *Profil environnemental régional Rhône-Alpes 2006*, DIREN Rhône-Alpes.
[52] GALLOIS Louis, *op.cit*.
[53] *Charte de l'écologie urbaine. Agir pour l'environnement*. Plan d'action 1997-2201, Communauté Urbaine de Lyon, 1998.

L'exploitation urbaine des collines de l'agglomération est une source de vulnérabilité accrue de l'habitat aux risques dits naturels mais qui résulte aussi d'un choix d'urbanisme. « *Trente kilomètres de formation géologiques aux couches superficielles instables – les "balmes" constituent une zone particulièrement sensible aux glissements de terrain* »[54]. Il a fallu de nombreux travaux de canalisations et d'aqueducs dès l'époque romaine pour amener l'eau jusque dans les collines lyonnaises. Ces aménagements historiques et l'accélération du nombre d'installations humaines sur les balmes provoquent des zones d'instabilité et des risques d'effondrement. L'effondrement de la colline de la Fourvière en novembre 1930 reste dans les mémoires comme une catastrophe humaine qui révèle une géomorphologie instable.

Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, l'exploitation du foncier disponible pour maintenir les capacités de croissance urbaine de l'agglomération fragilise des territoires déjà vulnérables. De même, l'extension du périurbain repousse les limites d'installation des activités urbaines toujours plus à proximité de sources de danger (industriel ou naturel).

L'agglomération havraise tente de redorer l'image de son cadre de vie exposé historiquement aux aléas d'origine naturelle et aussi exposé à d'autres aléas anthropiques.

La situation géographique de l'agglomération du Havre cumule de nombreuses contraintes. L'agglomération est touchée par les inondations, les cavités souterraines et les effondrements de falaises. Les inondations sont de quatre types. Les inondations par ruissellement sont les plus dévastatrices. Elles semblent directement liées aux modifications du paysage rural et urbain en amont de l'agglomération. Le développement de la monoculture, l'augmentation de la taille des parcelles agricoles et l'extension de l'urbanisation sont cités pour expliquer l'imperméabilisation des sols entraînant le ruissellement[55]. Les inondations par débordement de rivière touchent la Seine et ses affluents. Le terrain calcaire du pays havrais (le Pays de Caux) provoque des inondations par remontée de nappes. Enfin, le risque de submersion marine existe pour les communes littorales. Les effondrements de falaises sont dus à l'érosion naturelle de la mer, mais aussi à l'instabilité causée par l'augmentation de l'exploitation humaine. Par ailleurs, l'agglomération havraise se distingue par la présence d'importantes cavités souterraines. Elles sont soit d'origine naturelle (karsts, bétoires), soit d'origine humaine (marnières[56], argilières, carrières). Leur existence en zone urbaine s'explique par une urbanisation qui a gagné les anciennes zones d'exploitation de la marne[57], mais aussi par la présence d'anciennes constructions militaires durant la Seconde Guerre mondiale (par exemple, creusement de puits ou d'hôpitaux).

---

[54] *Ibid.*

[55] *Projets de lutte contre les inondations*, Direction de l'Eau, CODAH. Pour une analyse sociopolitique de la réorganisation des pouvoirs locaux, avant la création des EPCI, autour de la prévention et la gestion des risques inondations, *Lire* : CARTIER Stéphane, *Chronique d'un déluge annoncé. Crise de la solidarité face aux risques naturels*, Grasset, Paris, 2002.

[56] Marnière vient du mot « marne » utilisé dans la région pour désigner une qualité de craie tendre.

[57] *Gestion et prévention des risques liés à la présence de cavités souterraines. Guide à l'usage des maires.* Département de Seine Maritime, février 2007.

Pendant les années 1960, lors de la période de reconstruction du port du Havre, l'État ambitionne de faire un grand pôle portuaire européen de la pétrochimie dans l'agglomération. Les infrastructures de stockage, de raffinerie et de transformation, ainsi que toutes les activités industrielles liées, se développent dans un espace géographique déjà vulnérable. Les rejets liquides, gazeux ou solides contribuent à déstabiliser un territoire d'estuaire fragilisé. Outre la pollution de l'air due aux installations industrielles[58], la situation sanitaire de l'agglomération est globalement insatisfaisante. On recense des pollutions des nappes phréatiques, une forte densité de production de déchets ou une importante circulation de transport de matières dangereuses[59].

L'agglomération havraise vit avec le poids symbolique de son exposition aux aléas naturels et industriels. La volonté des pouvoirs locaux de développer l'habitat et les services tertiaires tout en restant compétitifs au niveau national et international dans le secteur industriel engendre des choix politiques qui augmentent encore cette vulnérabilité.

Au final, on note que le modèle de développement métropolitain amène à rechercher des objectifs contradictoires : la performance économique et l'innovation industrielle, mais aussi la densification de l'habitat et des services ou encore la protection de l'environnement naturel et patrimonial. Les systèmes de production et de consommation des agglomérations urbaines recherchent une voie de développement métropolitain. Mais ce dernier révèle et accélère les atteintes aux milieux (faunistique, floristique, urbain, patrimonial, etc.) par l'exploitation des ressources naturelles ou foncières.

* * *

La persistance et l'émergence de risques collectifs dans les sociétés « hypermodernes » ne sont plus considérées comme les paradoxes mais comme les pendants de la modernité (Ascher, 2001). Une agglomération qui veut se hisser à l'échelle métropolitaine doit posséder un certain nombre d'attributs distinctifs. Le développement et l'aménagement urbain doivent refléter la performance des secteurs d'activités valorisées : haut niveau de qualification, qualité du tissu économique et des infrastructures de communication, instances d'innovation, présence de patrimoine et d'événementiel. Selon Paul Boino, « *Ces grands travaux servent tout à la fois à rendre possible l'arrivée de nouvelles activités, mais aussi d'un point de vue*

[58] Dans la zone industrialo-portuaire, les industries havraises sont parmi les plus émettrices de dioxyde de souffre ($SO^2$) même si la baisse de rejets tonnes/jour est de 4,3%. Les rejets de $SO^2$ s'élèvent à 100 tonnes par jour sur la Pointe de Caux . Parmi les grandes agglomérations industrielles françaises, la zone industrialo-portuaire du Havre maintient les concentrations les plus élevées de $SO^2$ (14 µg/m3 en 2000 pour l'agglomération du Havre contre 7 µg/m3 dans l'agglomération lyonnaise)
*Source* : *Tableau de bord du développement de la région du Havre*, n°1, Agence d'urbanisme de la région du Havre, mars 2001.

[59] *SCOT Le Havre Pointe de Caux. État initial de l'environnement*, Agence d'urbanisme de la région Havraise, mai 2005.

*communicationnel, à indiquer les ambitions de la ville, c'est-à-dire les types de spécialités qu'elle souhaite avoir dans le système monde.* »[60].

**Le modèle de développement métropolitain se définit par la recherche simultanée des signes de développement économique articulant local et international, de croissance urbaine mais aussi de maîtrise des enjeux écologiques. La recherche concomitante des symboles métropolitains entraîne une complexification des enjeux de société, une fragilisation des territoires et potentiellement l'émergence de risques collectifs.**

[60] BOINO Paul, *La ville : ressource de son développement*, Millénaire 3 Centre de ressources prospectives du Grand Lyon, Direction Prospectives et Stratégies d'agglomération, février 2005, http://www.millenaire3.com/. Consulté le 28 mai 2007.

# Conclusion du chapitre de présentation - La configuration territoriale des risques

Nous allons reprendre trois constats. Tout d'abord, le site d'implantation d'un centre urbain ne détermine pas son exposition à des risques collectifs même s'il induit une exposition à des aléas.

Le site d'un foyer de peuplement constitue en partie les « racines d'une ville », c'est-à-dire la situation antérieure aux premières formes d'urbanisation. Remis en histoire, les éléments géographiques deviennent des leviers de développement. Les dénivelés topographiques ont des fonctions défensives et les situations portuaires permettent le commerce. Parlant de l'agglomération nantaise, Jacques Gras propose d'étudier les « rémanences » de sa physionomie première dans une étude des évolutions des territoires urbains[61]. Il montre que le site d'origine influence les modalités de croissance et d'urbanisation qui restent conditionnées, en fonction du degré de l'action anthropique sur les territoires, par sa forme et sa situation physique. Pour l'agglomération lyonnaise, Louis Gallois insiste sur la topographie même de la ville pour comprendre les difficultés de sa croissance[62]. Enfin, l'Atlas de la région havraise souligne que « *ces caractéristiques géologiques ont dû et doivent encore orienter les choix en matière de construction dans chacune des zones considérées* »[63].

Ensuite, l'étude des politiques de développement économique et urbain montre que la légitimation des enjeux est variable selon les périodes et selon les territoires.

La localisation portuaire des trois agglomérations leur donne des caractéristiques et des fonctions communes. Le développement des fonctions de navigation, de communication et de transport engendre une croissance économique et démographique qui transforment ces centres urbains en agglomérations urbaines. Ces dernières concentrent des fonctions économiques, politiques, administratives et culturelles. Un réseau de communes, d'axes de communications et d'équipements se structure autour des agglomérations. C'est une partie commune de l'histoire des agglomérations françaises et européennes. Dans cette histoire, le lien entre le processus d'urbanisation et celui d'industrialisation est particulièrement important (Nisbet, 1966 ; Ragon, 1986). L'industrialisation des activités économiques et sociales s'accroît au 18ème siècle et explose massivement au 19ème siècle. La ville industrielle devient le lieu réunissant les capacités d'investissements et de profits. L'exode rural accélère la démographie urbaine et l'étalement des villes. Lors de la planification de masse des années 1960, la performance des systèmes productifs demeure au centre des politiques d'aménagement des

[61] GRAS Jacques, *op.cit*.
[62] GALLOIS Louis, *op.cit*.
[63] *Atlas du Havre et de sa région*, Observatoire Population & Habitat de la Ville du Havre, Le Havre, 1992, p18.

territoires. La croissance des villes n'a de limite que l'avancée des progrès techniques en matière de transports urbains, de communication ou de techniques de construction. Le développement des fonctions de la ville et la recherche d'un emplacement permettent à la fois les échanges et la sécurité collective. Mais l'expansion urbaine provoque aussi la différenciation des conditions urbaines de vie et d'activités. « *Avec l'ère des loyers surpayés, commença donc paradoxalement l'ère des taudis* »[64]. Les villes, notamment les zones d'habitat à proximité des usines, sont les réceptacles des pollutions et des nuisances. Dans les années 1980, dans un contexte général de récession économique, les différences de croissance économique entre chaque territoire se font sentir. Elles remettent en cause le souhait d'un aménagement homogène des territoires.

Enfin, depuis les années 1990, le modèle métropolitain prend le parti de la valorisation différenciée des territoires. Cette conception révèle ou génère d'autres risques collectifs.

La métropole -en tant que construction économique, politique et urbaine- est le nœud des dynamiques de recomposition des relations économiques et politiques entre les agglomérations urbaines en concurrence entre elles. Les agglomérations urbaines de taille moyenne se saisissent des enjeux métropolitains comme autant d'atouts d'attractivité territoriale. Or, ce modèle de développement se caractérise par une imbrication des objectifs financiers, informationnels, infrastructurels, politiques et environnementaux. La hiérarchisation des enjeux devient le défi de l'action publique. Dans ce contexte, de nouvelles sources d'aléas se révèlent et de nouveaux enjeux se construisent. Selon Magali Reghezza, le modèle de développement métropolitain comporte des risques collectifs spécifiques[65].

Avant de s'intéresser à ces « vulnérabilités métropolitaines », **nous allons définir précisément les termes d'« agglomérations urbaines » et de « risques collectifs » pour la suite de l'analyse des politiques locales de prise en compte des risques collectifs dans l'aménagement du territoire.**

Les agglomérations ne sont pas des supports topographiques passifs, mais des espaces réflexifs aux évolutions économiques, démographiques et politiques.

Dans sa définition commune, l'agglomération est un ensemble urbain articulé autour d'une ville centre, prolongée par une banlieue en voie d'urbanisation, à la fois maraîchère, industrielle et résidentielle. Le suffixe du mot « agglomération » invite à prendre en compte le processus d'urbanisation, c'est-à-dire le mouvement de développement urbain. C'est donc à la fois un site d'implantation et un processus d'extension de l'urbain (Choay & Merlin, 2000).

---

[64] RAGON Michel, *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes : 1- Idéologies et pionniers,1800 - 1910,* Le Seuil, Paris, 1986, p.23.

[65] REGHEZZA Magali, *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole Parisienne face au risque de crue centennale,* Thèse de doctorat en géographie de l'université Paris X, soutenue le 5 décembre 2006.

Le territoire physique est une clé pour comprendre l'histoire économique, sociale et politique de la constitution des territoires urbains. L'exercice de comparaison des trois agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre met en garde contre les tentations de naturalisation. Des agglomérations aux situations géographiques fluviales comparables, par la présence d'un réseau hydrographique important ou d'une plaine alluviale, ont eu des évolutions économiques et urbaines très différentes.

Selon nous, cette production de territoires d'agglomération est aussi le fruit de la construction des représentations et des usages des acteurs sociaux, mais aussi de l'action des politiques publiques de développement économique et d'aménagement urbain des territoires. La définition proposée est proche de celle proposée par Valérie November. La notion de territoire est « *à la fois juridique, politique, économique, sociale et culturelle, voire même affective. En parlant de territoire, il s'agit non seulement d'une entité juridique et politique, mais également d'une entité habitée, appropriée et vécue par les habitants. On peut également dire que le territoire est une 'projection' sur un espace donné de structures spécifiques d'un groupe humain, qui incluent le mode de découpage et de gestion de l'espace, l'aménagement de cet espace* »[66].

La comparaison historique des territoires physiques des agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre aide à évacuer le déterminisme géographique et à s'intéresser davantage à la construction économique, sociale et politique des risques collectifs.

Les risques collectifs résultent d'histoires locales économiques, politiques et sociales. Pour être considéré comme un risque, un aléa d'origine naturelle ou industrielle doit rencontrer un enjeu de développement humain (démographie, habitat, emploi), urbain (réseaux, infrastructures), économique (commerce, industrie, tourisme) ou patrimonial (environnement, monuments). Or, ces enjeux –c'est-à-dire « ce qui représente une valeur– humains, urbains, économiques ou patrimoniaux sont propres à chaque mode de développement. Selon nous, il n'y a pas de risque en soi. Les risques collectifs sont des constructions sociales qui désignent certains aléas comme nuisibles ou dangereux pour les enjeux portés par un mode de développement économique et urbain. On peut parler de « fabrique des risques », selon l'expression de Claude Gilbert[67]. Il souligne deux caractéristiques de l'émergence de la qualification de risque : son caractère « construit » c'est-à-dire élaboré consciemment, et « non donné » c'est-à-dire inhérent à une situation géographique, à un système productif ou à une pratique sociale[68].

[66] NOVEMBER Valérie, *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*, Peter Lang, Berne, 2002, p.17.
[67] GILBERT Claude, *La fabrique des risques*, Cahiers internationaux de sociologie, vol. CXIV, 2003 pp.55-72.
[68] Claude GILBERT distingue trois explications de la fabrique des risques : soit la qualification par les autorités publiques, soit la confrontation entre la société civile et les pouvoirs publics, soit la production d'une multiplicité d'acteurs.

Considérés dans une approche urbaine, les risques collectifs sont construits selon une représentation des dangers et des enjeux propres au mode de développement retenu pour un espace d'agglomération. À la différence d'autres auteurs (Collin, 1995), la démarche de thèse suivie ici n'inclut pas la conception des « risques urbains » s'étendant aux problématiques de délinquance, de criminalité ou d'autres formes de violences dite « urbaines ».

**Ces deux définitions nous amènent à parler de « configuration territoriale des risques collectifs ». Les risques collectifs sont des constructions sociales et politiques inscrites dans des configurations territoriales qui disposent de leur propre dynamique de développement économique et urbain et de leur propre évolution politique et sociale. Ainsi, pour analyser un risque collectif, il faut saisir les enjeux de développement propres à la configuration territoriale étudiée.**

La terminologie de « configuration territoriale » a récemment été utilisée par Emmanuel Négrier au sujet de la formation des agglomérations politiques françaises[69]. L'idée que les représentations et les rapports de force se construisent dans un espace territorial propre, identifié et différencié par un système de développement économique et urbain propre à l'histoire politique et sociale du territoire est au centre de l'utilisation de la notion de « configuration territoriale ».

[69] L'interprétation d'Emmanuel Négrier, inspirée des travaux de Norbert Elias (ÉLIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Pandora, Paris, 1991, 1ère édition 1981), est particulièrement orientée vers la compréhension de la conduite du changement dans les politiques publiques, en insistant sur les notions d'apprentissage et d'émergence de rapport de domination dans des situations historiques, culturelles et politiques territorialisées.

## B. Méthodologie

Un thème de recherche ressort du mémoire de recherche réalisé en 2004[70] : les nouvelles formes d'intercommunalités françaises mises en place depuis la fin des années 1990 présentent-elles une forme d'émergence d'un nouvel acteur dans la politique de prévention et de gestion des risques collectifs au niveau local ? Dans les années 2000, certaines intercommunalités mettent en place des services administratifs partiellement ou entièrement dédiés à la prévention et la gestion des risques. Les agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre ont pris cette initiative selon des modalités différenciées mais comparables.

Pour ces trois cas d'études, l'étude des logiques d'apparition de ces politiques intercommunales de prévention et de gestion des risques collectifs sera menée dans l'esprit de la définition de la configuration territoriale des risques collectifs précédemment donnée. Cet objet de recherche guide le travail de revue de littérature scientifique et le positionnement théorique **(1)** mais aussi la méthodologie d'enquête **(2).**

[70] GRALEPOIS Mathilde, *La gestion locale des risques urbains*, mémoire de Recherche « Mutations Urbaines et Gouvernance Territoriale » sous la direction de J-P Galland, Institut Français d'Urbanisme- École Nationale des Ponts et Chaussées- Université Paris-Est / Marne-La-Vallée, 2004

## 1. La mise sur agenda de l'action publique locale de prévention et de gestion des risques collectifs dans les agglomérations françaises au travers du rôle des agents publics

La revue de littérature menée sur les conditions d'apparition des politiques de prévention et de gestion des risques dans les agglomérations urbaines s'appuie sur quatre domaines de recherche : la mise sur l'agenda institutionnel des politiques publiques, l'action publique locale, les politiques de prévention et de gestion des risques et, enfin, le rôle des agents publics, administratifs et techniques.

Pierre Muller et Yves Surel répertorient plusieurs logiques d'émergence des politiques publiques étudiées par les politologues : la stratégie électorale, le rôle des médias, l'initiative des autorités publiques ou le lobbying (Muller & Surel, 1998). Le premier objectif de la revue de littérature sera de montrer l'apport de la théorie de la mise sur agenda pour étudier l'apparition et le maintien d'une politique territoriale de prévention et de gestion des risques dans les agglomérations **(1)**. La question de la mise sur agenda est indissociable d'une étude des évolutions et des transformations de l'action publique. L'action publique peut momentanément être considérée comme l'ensemble des interventions des autorités investies de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale (Thoenig, 1985). Dans un second temps, on recensera les particularités et les tendances propres de l'action publique locale **(2)**. Les politiques de prévention et de gestion des risques font l'objet d'une littérature abondante mais peu d'analyses s'intéressent aux modalités de leur construction en tant que politique publique. Il s'agit dans un troisième temps de mettre en avant une approche globale c'est-à-dire qui ne sépare pas « prévention » de « gestion » des risques et qui ne traite pas séparément les risques naturels, technologiques, sanitaires ou autres **(3)**. Enfin, le quatrième point porte sur le rôle des fonctionnaires locaux dans l'élaboration des politiques publiques. La thèse vise à actualiser et à enrichir cette thématique parfois mal-aimée de la recherche en sciences sociales, particulièrement en aménagement du territoire **(4)**.

### *1. La mise sur agenda institutionnel*

La thèse montre comment, dès les années 1970, un petit nombre d'agents publics territoriaux a travaillé à la construction, à la diffusion et à la légitimation d'une approche territorialisée des risques collectifs dans le but de faire entrer cette définition dans les politiques publiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire des intercommunalités.

Parmi les outils d'analyse des politiques publiques dans les années 1970, l'approche séquentielle met en adéquation la détection d'enjeux publics avec la résolution par des réponses administratives. Cette argumentation sous-tend que la prise en charge publique résulte de l'existence initiale d'un problème constitué et identifié. Aujourd'hui, cette linéarité supposée de l'action publique est largement remise en cause[71]. L'analyse contemporaine des politiques publiques montre qu'au contraire, il y a souvent eu une construction d'un problème pour justifier une prise en charge publique (Garraud, 1990 ; Muller & Surel, 1998). Cette analyse recherche la nature des enjeux au-delà des rhétoriques de justification des acteurs.

La littérature sur la construction de « problèmes publics » étudie les modalités de sélection d'une définition. Cette sélection s'opère par des biais de dramatisations, de consonances cognitives avec les élites ou d'effets de correspondance entre les caractéristiques du problème et les structures des principaux médias (Hilgartner & Bosk, 1988). La sélection d'une définition d'un problème public se diffuse à travers les moyens médiatiques, la mobilisation citoyenne et « l'envahissement » du champ politique (Favre, 1992). L'agrégation des champs de diffusion et l'amplification du problème sont les clés de la publicisation.

Sans entrer dans le débat sur les contours du « public »[72], la thèse montre que la construction d'une définition d'un problème ou d'un enjeu peut s'effectuer en interne des institutions publiques locales, par le personnel administratif et technique.

En effet, il apparaît que les agents publics territoriaux ont joué un rôle central dans la requalification territoriale de la question des risques pour en faire un enjeu public non-résolu. En effet, face à l'absence d'éléments réputés constitutifs d'un problème public dans la littérature et à l'endogamie administrative du travail institutionnel de redéfinition, nous parlons plutôt de « problématisation des enjeux sociaux ». Car si l'état de l'art sur l'émergence de problèmes publics ne permet pas d'aborder notre objet de recherche, on

[71] Revenant sur l'analyse de Charles JONES (*An introduction to the study of public policy*, Duxbury press, Belmont, 1970), Sophie Jacquot explique comment l'analyse séquentielle est une méthode de division en étapes distinctes plus qu'une pensée strictement rationaliste : JACQUOT Sophie, « Approche séquentielle » In *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), Presses de Science Po, Paris, 2006, pp. 73-79.
Pour une lecture critique du dictionnaire, notamment sur les paradoxes actuels du maintien de la grille de Jones dans l'analyse des politiques publiques, *Lire* : DELANNOI Gil, *Lectures critiques. Dictionnaire des politiques publiques : problématiques et enjeux de l'analyse de l'action publique*, Revue française de Science Politique, Vol. 55, tome 1, 2005, pp. 189-199.

[72] Le problème public est-il celui pris en charge par les élus politiques, les principaux médias et la société civile, ou n'est-ce pas ce qui relève de l'espace public opposé à l'espace privé de la sphère familiale et intime ?

observe pourtant une construction, théorique et pratique, problématisée, afin de justifier une prise en charge publique par des agents publics qui se sont auto-désignés. Pour ne pas suspecter d'effet de loupe chronologique, la période étudiée s'étend des années 1970 à 2005.

Le travail de construction endogène mené par un petit groupe d'agents publics est examiné sous l'angle des théories de l'*agenda-building* ou aussi appelées l'*agenda-setting*. La notion d'agenda est définie par Roger Cobb et Charles Elder en 1971 dans l'article préfigurant leur ouvrage *Participation in American Politics.* Ils décrivent les dynamiques de construction de l'agenda comme « *a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity* »[73]. Ce qui nous intéresse dans cette littérature de mise sur agenda, c'est le processus de mise en enjeu d'un sujet controversé afin de rendre sa résolution indispensable et urgente pour l'action publique.

De façon très pratique, les théories de la mise sur agenda donnent des séries d'étapes concrètes pour analyser, ce que Jean-Gustave Padioleau appelle « la carrière d'une controverse »[74]. L'enjeu public s'inscrit dans une histoire, mais présente aussi des caractéristiques problématiques contemporaines. L'enjeu public est d'abord général, puis il suit un mouvement de spécification qui va de pair avec l'élaboration de modalités d'intervention sur cet enjeu. Ensuite, les porteurs d'intérêts diffusent l'enjeu le plus largement possible afin d'accéder à la sphère formelle de décision politique. La thèse montre que ces éléments de phasage se retrouvent dans l'émergence d'une politique de prévention et de gestion des risques.

Plusieurs questions peuvent être posées sur le choix de mobilisation de cette littérature. La construction d'une action publique de prévention et de gestion des risques en interne des institutions locales peut-elle être analysée avec une littérature s'intéressant majoritairement à l'agenda établi par les leaders politiques en compétition au niveau national ?

D'une part, l'étude de la construction d'enjeux et leur hiérarchisation sur les agendas politiques permet de donner des indices pour comprendre le cheminement de la construction des agendas, c'est-à-dire réalisée par –voire pour– les agents publics. Il manque aujourd'hui des outils d'analyse permettant de comprendre les transformations du rôle des agents publics dans la construction des problèmes politiques, notamment dans les collectivités locales.

D'autre part, l'idée de dynamiques propres à la construction d'un agenda administratif est présente chez plusieurs auteurs. Chez Philippe Garraud, particulièrement dans le modèle de l'anticipation, l'auteur précise qu'il peut y avoir une absence d'exploitation médiatique ou

[73] COBB Roger & ELDER Charles, *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory,* The Journal of Politics, Vol. 33, n°4, November 1971, pp. 892-915.
[74] L'auteur spécifie d'ailleurs dans la note de bas de page indexée à cette expression « *Dans les faits, il va sans dire, les étapes se chevauchent ou les problèmes s'enlisent dans l'une ou l'autre des séquences* » PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État concret*, PUF, Paris, 1982, p.31 (note de bas de page n°27)

partisane, mais aussi une absence de demande sociale constituée. Selon lui, les acteurs administratifs « *perçoivent des décalages et construisent les situations comme problématiques avant de les inscrire sur l'agenda de leur propre initiative* »[75]. Néanmoins, l'auteur développe bien moins ce cas que les modèles de l'offre politique, de la médiatisation ou du corporatisme. Par contre, Roger Cobb, Jennie Ross et Marc Ross font une typologie détaillée des différents agendas institutionnels. Les auteurs différencient, d'une part, les *outside initiative models* des agendas institutionnels pour lesquels un groupe extérieur aux structures institutionnelles formule et diffuse un enjeu et, d'autre part, des *inside initiative models* pour lesquels la définition des enjeux se réalise en interne, dans les organisations publiques, par des membres de l'institution[76]. Les auteurs distinguent le *mobilization model* –dans lequel l'objectif des agents publics est de répandre l'importance de l'enjeu au-delà du cercle institutionnel– de l'*inside access model* dans lequel les auteurs mettent en avant le cas d'agents publics qui ont un accès facile et fréquent aux décideurs politiques. Comme énoncé, la dimension de la publicisation et de la récupération politique de l'enjeu reste inhérente à l'explication de l'*agenda-building*. Ensuite, ces auteurs distinguent le *formal agenda* qui regroupe les actions jugées suffisamment importantes pour apparaître sur l'agenda formel d'une institution publique du *public agenda* défini par son haut niveau de prise en considération politique et de diffusion publique.

Néanmoins, comme souvent dans l'analyse de la mise sur agenda, un doute subsiste chez les auteurs : ne s'agit-il que d'un « pseudo-agenda »[77] ? En l'occurrence, l'émergence d'une définition territorialisée des risques collectifs se traduit par la création de services administratifs dédiés à la prévention et à la gestion des risques dans les institutions intercommunales. Le vote d'une compétence statutaire de prévention et de gestion des risques, la désignation d'un élu intercommunal référent, l'affectation de ressources humaines, techniques et financières sont autant de gestes d'affirmation et de matérialisation de la place donnée à ce domaine dans les agglomérations.

La première raison de choix de la mise sur agenda comme méthode d'analyse des tentatives de constitution de politiques locales de prévention et de gestion des risques collectifs réside dans les outils donnés pour étudier les modalités de mobilisation de ressources et de moyens utilisées par les agents publics administratifs et techniques. Pour autant, Philippe Garraud, dans sa contribution au *Dictionnaire des politiques publiques*, souligne qu'il reste de nombreux agendas institutionnels « sous-systémiques », dont les relations et les échanges restent largement à préciser[78].

---

[75] GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », In *Contributions à une sociologie des politiques publiques*, L'Année Sociologique, vol 40, 1990, pp. 17-41.
[76] COBB Roger, ROSS Jennie-Keith & ROSS Marc Howard, *Agenda Building as a Comparative Political Process*, The American Political Science Review, vol. 70, n°1, 1976, pp. 126-138.
[77] Les auteurs le définissent comme un agenda de façade qui ne reçoit ni d'appui politique, ni de levier financier.
[78] GARRAUD Philippe, « Agenda/Émergence » In *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), Presses de Science Po, Paris, 2006, pp.51-59.

Dans son chapitre de synthèse sur la mise sur agenda, Philippe Garraud conforte aussi la seconde raison de notre choix. Il soutient l'idée que la mise sur agenda n'est pas uniquement un processus de hiérarchisation de choix gouvernementaux, ni uniquement une réponse « spontanée » aux demandes sociales, ni encore le résultat de la libre compétition des partis politiques. Pour aller plus loin, la thèse promeut que la mise sur agenda peut être un outil analytique adapté pour saisir comment la construction « d'enjeux publics non résolus » sert à préfigurer des domaines d'action publique. Souvent, les théories de la mise sur agenda emploient des techniques précises pour montrer les ressorts de l'apparition dans les discours ou dans les organigrammes publics. Or, la mise sur agenda ne se limite pas à la phase d'émergence d'un problème. Trop rarement, cette même grille analytique sert à montrer comment les modalités de mise sur agenda pré-selectionnent les profils professionnels ou les instruments d'action publique par exemple. En choisissant la littérature de l'*agenda-building ou agenda-setting* pour étudier des politiques territoriales de prévention et de gestion des risques collectif dans les agglomérations, la présente thèse fait le lien entre les modalités de *mise sur agenda* institutionnel par les agents publics et les conditions de *maintien sur agenda* dans la période de confrontation avec d'autres politiques publiques connexes.

**Au final, l'utilisation des théories de l'*agenda-building* pour l'étude des agendas institutionnels locaux est un moyen théorique et méthodologique d'analyser les modalités de construction d'une définition d'un enjeu public selon deux entrées.**

**D'une part, les théories de l'*agenda-building* indiquent des leviers rhétoriques et pratiques de la légitimation comme l'utilisation des normes notamment juridiques, l'imposition d'un cadre d'action publique, les fenêtres d'opportunité et le rôle des instruments d'action publique.**

**D'autre part, l'étude de ces théories, mais surtout des prolongements auxquels elles invitent, permettent de se pencher sur les rapports de force entre acteurs administratifs et politiques, sur les dynamiques de concurrence entre différentes mises sur agenda et aussi sur les effets de mise sur agenda d'un enjeu sur la conduite d'autres politiques publiques.**

### *2. L'action publique territoriale*

L'analyse de l'action publique est un champ d'investigation si large qu'il convient dès lors de restreindre le domaine étudié. Tout d'abord, l'action publique n'est pas entendue comme un synonyme de « mobilisation collective » dans le sens où Albert Hirschman compare les périodes d'« action publique » et de « bonheur privé » pour décrire le passage de phases d'engouement pour les affaires publiques à des périodes de repli sur l'intimité[79]. Ensuite, la notion d'action publique se traduit en deux termes en langue anglaise : *politics* représente la compétition politique pour l'accès au pouvoir et *policies* concerne les politiques publiques. Même s'il sera question d'enjeu électoral et de prise de position des élus au cours de cette thèse, la compétition entre les partis politiques ne constitue pas l'objet central de la recherche. C'est davantage autour des évolutions des politiques publiques que la thèse se concentre, c'est-à-dire autour de l'ensemble des programmes d'action élaborés et mis en œuvre sous l'impulsion d'autorités publiques dont l'arbitrage est justifié par l'intérêt général et par la cohérence entre objectifs et moyens (Gaudin, 2004). Longtemps associée à la figure de l'État, la formulation de l'intérêt général ne semble plus aujourd'hui se définir de manière homogène sur l'ensemble du territoire national.

Depuis la crise économique des années 1980, les politiques de planification nationale dans l'économie ou le développement urbain se heurtent au maintien mais surtout au creusement des inégalités territoriales de croissance. Les programmes d'action économique et la politique de décentralisation des centres de décision concourent à créer un modèle d'attractivité territoriale, c'est-à-dire de développement différencié sur chaque territoire.

La territorialisation est couramment définie comme l'adaptation des *« mesures politiques aux particularités des espaces sur lesquels elles agissent afin de renforcer l'acceptabilité et l'appropriation des mesures politiques par les acteurs locaux »* (Reliant, 2004). Mais les analyses portant spécifiquement sur la territorialisation de l'action publique constatent qu'elle recouvre des réalités politiques et des pratiques différentes. D'une part, la territorialisation désigne les réformes institutionnelles et les transformations politiques liées à la décentralisation et à la déconcentration des pouvoirs politiques et administratifs en France, des premières lois dites « Deferre » de 1982 jusqu'à l'acte II de la décentralisation de février 2005. D'autre part, la territorialisation est encore le synonyme des politiques de zonage qui consistent à cibler des espaces d'intervention publique en fonction de critères et de seuils. La politique de zonage instaure une limite entre certains territoires bénéficiaires de l'intervention publique et d'autres qui en sont exclus. Ce débat sur le zonage territorial est encore largement d'actualité que ce soit en matière d'attributions d'aides sociales ou, dans notre cas, en matière de périmètre de prévention des risques collectifs. Enfin, la territorialisation est employée comme une forme de *« management organisationnel »* (Faure, 2006) qui consiste à penser les territoires comme les lieux de la formulation des problèmes publics et comme les lieux appropriés pour leur traitement (Duran & Thoenig, 1996). L'ensemble constitue un espace

[79] HIRSCHMAN Albert O., *Bonheur privé, action publiqu*e, Hachette, Paris, 1982 (traduction française 1983).

flou qui mélange une recherche d'optimum dimensionnel pour l'économie ou le droit avec une quête de proximité salvatrice pour les conflits sociaux et politiques.

Dans ce contexte, la territorialisation des politiques publiques comme souhait d'adaptabilité de l'intérêt général à des territoires hétérogènes est loin d'atteindre ses buts, même si les tensions soulevées peuvent être créatrices de renouveau dans l'action publique et notamment pour l'action publique territoriale (Offner, 2006).

L'action publique territoriale est définie dans cette thèse comme l'ensemble des politiques publiques menées par les collectivités territoriales[80]. Suite à la décentralisation des pouvoirs politiques issue des lois de 1982 et 1983, les collectivités territoriales disposent d'une personnalité juridique indépendante de celle de l'État, de l'autonomie de leurs exécutifs locaux, de l'élection au suffrage universel de leurs assemblées délibérantes, du transfert de compétences spécifiques ainsi que des moyens matériels et humains qui sont liés à ces transferts de compétence (Dreyfus B., 2002). Pour reprendre le vocable de la littérature précédemment convoquée, de nombreux analystes s'intéressent aux dynamiques propres *d'agenda-building* des politiques publiques territoriales.

Olivier Borraz propose une catégorisation des courants d'analyse des politiques publiques territoriales en distinguant trois dynamiques de constitution des enjeux[81]. Ces trois courants constatent la multiplication et la diversification des acteurs publics et privés intervenant dans le système administratif et politique. Pour décrypter ces changements, un premier courant évoque le concept de la gouvernance urbaine (P. Le Galès, D. Lorrain), un second propose l'idée de la contractualisation des politiques territoriales (J.P. Gaudin) et un troisième parle de l'institutionnalisation de l'action publique (P. Duran & J.C. Thoenig). Ces trois courants, mais aussi les prolongements critiques qu'ils permettent, donnent un cadre d'analyse dynamique pour étudier l'action publique territoriale.

Le courant de la gouvernance urbaine analyse les transformations de l'action publique locale face aux processus de mondialisation et d'intégration européenne qui contribuent à brouiller les frontières entre les territoires, notamment par le renforcement des logiques de l'économie de marché financiarisée. Dans ce contexte, les grands centres urbains seraient les espaces de concentration des pouvoirs politiques et de pilotage des réseaux techniques (Le

[80] « Jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les collectivités sont donc désormais des "collectivités territoriales", l'expression "collectivité locale", n'étant plus juridiquement fondée. » *Source* : Vie Publique, site édité par la Documentation française sur l'actualité politique, économique, sociale et internationale, Rubrique « les collectivités territoriales » : www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/definition/collectivite-locale-collectivite-territoriale-quelles-differences.html. Consulté le 20 septembre 2008.

[81] BORRAZ Olivier « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale » In BALME Robert, FAURE Alain et MABILEAU Albert, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science Po, Paris, 1999.

Galès & Lorrain, 2003). Le concept de gouvernance urbaine va au-delà des études en termes de gouvernement urbain qui sont davantage centrées sur les relations hiérarchisées entre les élus et les fonctionnaires. En postulant que *« [les recherches sur] l'extrême diversité des intérêts présents dans les très grandes métropoles rendent a priori peu utiles les cadres d'analyse privilégiant la formation d'un acteur collectif ou le développement de capacités politiques »*[82], la gouvernance urbaine propose d'étudier les rapports de force en termes de diversité et de flexibilité des ressources de pouvoir (Le Galès, 1995). Ce courant soutient l'idée que « *le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon bureaucratique (ou au quotidien), mais qu'il est devenu plus stratège, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible, plus sensible à l'environnement* »[83]. Cet environnement économique et politique est marqué par la compétition entre les agglomérations pour l'accès aux ressources financières –notamment pour les dotations de fonds de l'État ou de l'Union Européenne–, aux ressources politiques comme l'accès aux fonctions de maires ou encore aux ressources symboliques (par exemple des bâtiments architecturaux renommés ou une politique événementielle internationale).

**La thèse défend l'idée que les gouvernements des agglomérations urbaines, même si ce ne sont pas des grandes métropoles, sont davantage stratèges que routiniers. Appliqué aux politiques de prévention et de gestion des risques, mises en place dans les agglomérations, le concept de gouvernance urbaine permet d'interroger le recours croissant aux acteurs privés au sein de l'administration intercommunale (par exemple l'expertise juridique ou technique). Par contre, cette littérature s'intéresse peu au rôle des services administratifs dans l'élaboration des stratégies d'attractivité territoriale.**

Avec Jean-Pierre Gaudin, l'élaboration des politiques territoriales est analysée comme une « *négociation contractuelle en termes de réseaux de politiques et d'échange généralisé* »[84]. Dans ce cadre d'analyse, l'action publique locale est le résultat des échanges entre des acteurs-clés qui travaillent en réseau dans des configurations territoriales et politiques différenciées. « *Cette approche dynamique de la négociation comme processus continu de construction conflictuelle de normes et de production de sens* »[85] met l'accent sur les nouvelles règles temporelles de la négociation comme mode d'échanges. D'une part, le recours à la notion de réseau marque l'importance de l'appartenance à des formes de groupes ou de clubs, qu'ils soient politiques, professionnels ou territoriaux. D'autre part, l'auteur insiste sur « *le rôle accru des variables individuelles par rapport aux critères d'organisation*

[82] LE GALÈS Patrick & LORRAIN Dominique, *Gouverner les très grandes métropoles ?,* Revue française d'administration publique, n°107, tome 3, 2003, p. 310.
[83] LE GALÈS Patrick, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, Revue française de science politique, vol. 45, n°1, 1995, p.60.
[84] GAUDIN Jean-Pierre, *Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?*, Revue française de science politique, vol. 45, n°1, 1995, p. 32.
[85] *Ibid*, p34.

*classiques* »[86]. La conséquence est la multiplication des règles locales, qui entraîne une procéduralisation de l'action publique locale. Ces modes d'échanges sont à la fois instables mais plus explicites, c'est pour cela que l'auteur parle de contractualisation. La contractualisation, c'est le règne de la procédure, c'est-à-dire de « *démarches politiques organisées par des règles prédéfinies, et qui sont à leur tour productrices de règles (…) Dans l'action publique contemporaine, en effet, il ne s'agit plus seulement d'appliquer des règles générales définies à l'avance, mais aussi de les produire chemin faisant, au cas par cas, et en fonction du cercle des acteurs potentiellement impliqués* »[87]. En soulignant l'importance des effets de l'économie libérale sur les politiques locales, la théorie de la contractualisation constate la marginalisation des relations bilatérales entre les services d'État et les grands élus locaux. Par ailleurs, en insistant sur la multiplication des centres d'initiative, elle pose alors la question de la consistance de l'intérêt général.

**La thèse s'appuiera sur plusieurs notions développées dans l'analyse de la contractualisation, surtout celle de négociation et celle de procédures. Il s'agira de voir si une politique de prévention et de gestion des risques se maintient sur les agendas grâce à une « négociation des procédures » entre services administratifs. Les agents publics porteurs d'une politique territoriale de prévention et de gestion des risques dans les agglomérations négocient leur apparition sur les agendas institutionnels. Ensuite, ils négocient aussi la modification des procédures de prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme et d'aménagement afin, d'une part, de rester sur les agendas institutionnels et, d'autre part, d'entrer en négociation avec d'autres d'acteurs décisionnaires.**

Enfin, le troisième courant de recherche mobilisé sur l'action publique locale constate aussi que l'intérêt général dans les politiques publiques se réalise désormais au niveau territorial : « *le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics* »[88]. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig décrivent le rôle des services d'État dans ce contexte de territorialisation des problèmes à travers l'idée d'institutionnalisation de l'action publique locale, c'est-à-dire l'instauration par l'État de modalités de coopérations obligatoires. « *L'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'État pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (…) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps* »[89]. L'État fournit un cadrage de l'action publique territoriale, non pas en imposant sa vision de l'intérêt général –ce que les auteurs appellent l'« *édiction de critères*

[86] *Ibid*, p.52.
[87] GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique*, Presses de Sciences Po/Dalloz, Paris, 2004, p.162.
[88] DURAN Patrice & THOENIG Jean-Claude, *L'État et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, vol. 46, n°4, 1996, p. 582.
[89] *Ibid*, p. 600.

*universalistes* »–, mais en fournissant un ensemble de procédures dans lesquelles les institutions locales doivent entrer pour formuler leur déclinaison de l'intérêt général. Cette version locale de la définition de l'intérêt général a pour objectif de réaliser une rencontre –ce que les auteurs appellent « *une fenêtre d'opportunité* » – entre des acteurs, des ressources et des problèmes. Mais cette tentative d'alignement de la part des services d'État n'a pas l'assurance de réussir. Les auteurs précisent que les institutions territoriales gardent leur indépendance et leur autonomie d'initiative même si elles sont encadrées[90]. Cette possibilité d'initiative est encouragée par une « *différenciation des scènes* », c'est-à-dire par la mise en concurrence de configurations territoriales les unes contre les autres.

Cette analyse est séduisante car elle porte un regard intéressé sur les capacités de structuration d'une offre politique par les services administratifs. Toutefois, elle reste largement centrée sur un gouvernement territorial composé d'élus locaux et de services administratifs d'État déconcentrés, et non de services administratifs des collectivités territoriales. Virginie Gimbert constate qu'« *un certain glissement s'est opéré, plaçant les relations des administrations [d'État] avec son environnement et ses partenaires extérieurs au centre des analyses, et délaissant par là même quelque peu le fonctionnement interne des administrations et le travail concret de ses fonctionnaires* »[91]. Ce constat est d'autant plus frappant que peu de travaux sur le fonctionnement et les dynamiques d'action publique des services administratifs portent spécifiquement sur le travail concret des agents publics locaux. Sinon, l'institutionnalisation de l'action publique ouvre des perspectives de recherche fort intéressantes dans l'analyse des transformations de l'action publique locale face à la valorisation de la différenciation des scènes territoriales.

**La thèse s'intéressera aux modalités de mise sur agenda qui font du territoire une ressource utilisée et mobilisée par les agents publics dans l'action publique locale. Pour chaque configuration territoriale, les gouvernements locaux cherchent à rendre éligible leurs particularités locales –les atouts économiques et politiques mais aussi les difficultés géographiques ou sociales– aux critères, établis par les services d'État, constitutifs des politiques publiques.**

[90] Les auteurs ajoutent que les acteurs locaux gardent la possibilité de participer ou non aux règles du jeu des services de l'État : « *En suivant mollement la mise en œuvre, [les élus locaux] laissent jouer l'administration de l'État et se gardent les mains libre sur les valeurs et sur les priorités* ». *Ibid,* p. 607.

[91] GIMBERT Virginie, *L'État sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques*, Thèse de doctorat en sociologie de l'École Normale Supérieure, Cachan, soutenue le 11 décembre 2006, p. 30-31.

### *3. La politique de prévention et de gestion des risques collectifs*

Dès le 19ème siècle, l'émergence de la « question sociale » consacre l'idée d'une prise en charge collective des vulnérabilités et des modes d'existence précaires (Castel, 1995). La protection face aux dangers liés à la vie en société est au cœur de l'idée d'État-providence dans les années 1950 (Ewald, 1986). Dans les années 1980, la conception de la sécurité sociale se décline dans des politiques sectorielles telles que l'environnement, la santé, le travail ou la sécurité civile. De nouvelles professions et de nouvelles pratiques collectives s'attachent, d'une part, aux risques liés aux conditions de santé, d'hygiène ou de travail, d'autre part, aux risques liés à l'ordre public et, enfin, aux risques dits « majeurs » c'est-à-dire aux menaces de grande ampleur qui portent gravement atteinte à une large partie de la société (Lagadec, 1981). Ces risques majeurs sont principalement issus de deux sources. Soit ils sont issus d'aléas d'origine technologique, c'est-à-dire « *les risques générés par le secteur énergétique et le secteur productif à tous ses stades (élaboration, transport, stockage de produits dangereux). Cette notion peut aussi s'étendre aux risques sanitaires liés à l'utilisation de certains matériaux dans la construction et l'habitat (amiante, plomb, vernis, peinture), ou à l'exposition aux radiations magnétiques des lignes à haute tension et des relais de téléphones mobiles* »[92]. Soit les risques majeurs sont issus d'aléas d'origine naturelle c'est-à-dire géoclimatiques (inondation, avalanche) ou géomorphologiques (séisme, mouvement de terrain, incendie de forêt)[93]. Le risque majeur peut aussi être le résultat de la conjonction entre des aléas naturels et industriels.

Dans les années 1970, les pouvoirs publics français envisagent les risques majeurs comme des probabilités d'occurrence de dangers qui peuvent être évaluées (*risk assessment*) grâce à la prévision scientifique et quantitative[94]. Dès lors, l'action publique ne cherche pas à anéantir les sources de risques, mais à développer des méthodes et des parades pour les prévenir et les gérer (Dourlens, Galland, Theys & Vidal-Naquet, 1991). Les domaines sont nombreux. Il y a, en amont, la prise en compte dans les politiques d'aménagement des territoires et l'information préventive des populations. En aval du risque, on peut citer la gestion de l'alerte ou l'organisation des moyens de secours.

Durant la période 1970-1985, les pouvoirs publics élaborent, grâce aux règles de droit, des outils de mesure de seuils de protection ainsi que des systèmes d'assurance et de compensation. Concernant les risques technologiques, la loi du 19 juillet 1976 relative aux

---

[92] DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Les risques industriels et technologiques*, Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, n°882, Paris, novembre 2002, p. 3.

[93] À partir de cette classification, Jocelyne DUBOIS-MAURY et Claude CHALINE, dans *Les risques urbains*, rappellent que les aléas d'origine naturelle sont souvent générés par la conjonction de plusieurs facteurs climatiques et morphologiques mais aussi par les effets aggravants des interventions humaines (imperméabilisation des sols urbanisés, obsolescence des réseaux d'assainissement, déforestation des bassins versants, techniques de construction, etc.).

[94] Sur la question de l'évaluation des risques, Lire : GALLAND Jean-Pierre, « Évaluer les risques et mieux prévenir les crises modernes » In *L'État face aux risques*, Regards sur l'actualité, n°328, La documentation française, Paris, février 2007.

installations classées pour la protection de l'environnement est le texte de base contre les risques technologiques[95]. La loi de 1976 instaure la réalisation d'une enquête publique, d'une étude d'impact qui indique les effets directs et indirects du projet, ainsi qu'une étude de danger qui évalue la potentialité des accidents et leurs conséquences prévisibles. Elle réduit aussi considérablement les pouvoirs des maires au profit de la police spéciale d'inspection des installations classées. En 1982, la première directive européenne dite SEVESO renforce, d'une part, l'identification des risques associés à certaines activités industrielles dangereuses, d'autre part, la prise en compte des aspects organisationnels de la sécurité et, enfin, elle contraint l'utilisation des sols afin de réduire les conséquences des accidents majeurs[96]. Sur cette dernière mesure d'urbanisme, c'est la loi de 1987 relative à la sécurité civile et à la prévention des risques majeurs qui instaure des périmètres de protection entre les zones industrielles et les foyers d'activités humaines[97].

Concernant les risques naturels, jusque dans les années 1980, deux décrets-lois de 1935 et 1937 constituent l'essentiel de la réglementation. Ils instituent, de façon autoritaire, des zones submersibles le long d'un certain nombre de rivières[98]. Ensuite, la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes contre les catastrophes naturelles institue un système de protection contre les dommages matériels au nom du principe de solidarité nationale. Aux côtés du système d'indemnisation, la loi édicte une prévention réglementaire d'urbanisme sous forme de plan d'exposition aux risques naturels : inondations, mouvements de terrain, séismes, avalanches « *qui déterminent notamment les zones exposées et les techniques de prévention à y mettre en oeuvre tant par les propriétaires que par les collectivités ou les établissements publics* »[99].

Dans cette même période, les pouvoirs publics se dotent d'instances d'évaluation, d'administrations interministérielles et d'institutions nationales. Par exemple, un commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs est nommé en novembre 1981 et placé auprès du Premier ministre. Depuis 1984, une délégation aux risques majeurs existe au sein du Ministère de l'environnement. En décembre 1990, l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques) est créé. Ce sont des actes politiques en faveur d'une prise en charge publique de la prévention et de la gestion des risques. Néanmoins, il

[95] La loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) concerne « les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières, ainsi que toute les installations fixes (…) qui peuvent être source de nuisances ou risques, pour la santé, la sécurité, la salubrité ».

[96] Suite au rejet de dioxine en 1976 sur la commune de Seveso en Italie, les États européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs avec la directive dite SEVESO n°82/501/CEE du 24 juin 1982.

[97] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs

[98] Ces deux décrets lois sont édictées sous le gouvernement réactionnaire et autoritaire de Pierre Laval. Ils ont pour objectif, outre la prévention et la gestion des risques, de limiter le pouvoir foncier des notables locaux au profit de l'établissement d'un Etat planificateur.

[99] Article 5 alinéa 1 de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

n'émerge pas dans les textes juridiques ou dans les organigrammes des pouvoirs publics de « politique publique de prévention et de gestion des risques » en tant que domaine d'action unifiée autour d'un programme, d'une administration, d'un budget, de modalités et de techniques employées pour mener à bien la politique publique.

Plusieurs constats se déduisent de cette situation. D'une part, l'action publique concernant les risques d'origine technologique et naturelle sont deux politiques sectorielles différentes, ayant des administrations distinctes et des outils d'action publique en propre. D'autre part, la prévision des aléas, la prévention des risques et la gestion des accidents relèvent, au sein de trois politiques sectorielles, d'actions disjointes. Enfin, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont redistribué, dans les communes, la conduite et la responsabilité des actions de prévention des risques (par exemple, la sécurité des établissements recevant du public, l'information préventive et les mesures d'urbanisme) et de gestion des accidents au nom des pouvoirs de police des maires.

Malgré des changements politiques et administratifs marginaux, sur lesquels la thèse reviendra plus en détail, cette accumulation de secteurs politiques, d'acteurs publics et de territoires des risques perdure dans l'action publique depuis les années 1985. Pourtant, les dysfonctionnements organisationnels existent dans cette politique multi-niveaux. Le rapport de Paul-Henri Bourrelier atteste d'une désorganisation territoriale où l'État, ses services déconcentrés et les collectivités locales se superposent, et où les territoires institutionnels, vécus, culturels et géographiques se mélangent. La fragmentation et la multiplicité des territoires amènent même parfois à la contradiction, voire à l'invalidation, des actions de prévention et de gestion des risques[100].

Par ailleurs, depuis les années 1990, la perception d'une marge grandissante d'incertitude dans la prévision de la nature des aléas -c'est-à-dire dans leur fréquence, dans leur intensité ou dans leur impact- ébranle l'action publique. Les pouvoirs publics sont déstabilisés dans leur recherche de maîtrise technique et politique. La politique des risques, longtemps confinée à la puissance publique, s'ouvre alors aux débats et aux controverses scientifiques ou démocratiques. Claude Gilbert et Pierre Lascoumes résument cette période : « *selon les domaines de risques envisagés par les observateurs et/ou les politiques, les approches et les problématiques varient considérablement (...) Nous sommes donc d'un certain point de vue dans un situation de "crise de la politique des risques" au sens où, malgré d'importantes mobilisations techniques, politiques et financières, certaines situations perdurent tout en changeant de forme, et où surtout le répertoire d'action des décideurs publics et privés semble en voie de saturation* »[101].

[100] BOURRELIER Paul-Henri, *L'évolution des politiques publiques des risques naturels*, la Documentation Française, Paris, 1998.
[101] GILBERT Claude & LASCOUMES Pierre, *Les politiques de risque en Europe*, Revue internationale de politique comparée, vol. 10, n°2, 2003, p. 153.

**L'analyse des complexités politiques et administratives des politiques de prévention et de gestion des risques collectifs est au cœur de la thèse. Sous une seule et même dénomination, nous parlerons de « prévention et gestion des risques collectifs » afin d'analyser les dynamiques de transformations des secteurs d'action, des acteurs et des territoires de l'action publique en matière de risques collectifs.**

Le point de départ de la thèse est le constat d'existence de politiques locales qui tentent de créer des synergies entre les différentes actions de prévention et de gestion des risques, comme allier l'information du public avec l'application des contraintes d'urbanisme. Ces politiques publiques locales essayent aussi d'établir des liens entre les services d'État, les communes et les différents acteurs de l'expertise privée ou du secteur associatif.

### *4. Les agents publics des collectivités locales*

L'administration publique peut être définie, en théorie, comme un idéal de gestion sociale qui met à distance les dimensions émotionnelles grâce à une rationalisation des situations et une procéduralisation des réponses afin de servir l'intérêt général. Une littérature abondante a marqué la sociologie politique des années 1970-1980 par des études sur la relation entre les élus politiques et le personnel administratif dans les services de l'État ou dans les collectivités locales. Ces relations sont considérées comme le résultat de négociations entre la sphère politique et la sphère administrative.

Ces analyses s'intéressent aux leviers de pouvoirs dont dispose l'administration. Tout particulièrement, la règle générale est étudiée non pas dans son aspect formel -voire universel- mais comme une zone d'enjeux qui permet d'introduire ou non du contrôle et de l'imprévisibilité (Crozier, 1963). Pour ces analyses, les règles générales sont utilisées stratégiquement pour créer des rapports de forces. Les règles de droit et les autres attributs réglementaires de l'action publique (par exemple, l'organigramme, la relation hiérarchique ou l'évaluation) forment des systèmes d'actions et de relations de pouvoir entre acteurs cherchant à contrôler des zones d'incertitudes pertinentes par rapport aux problèmes à résoudre (Crozier & Friedberg, 1977).

Dans les années 1970-1980, les travaux qui étudient la répartition des stratégies de contrôle et de rapport de force dans l'action publique territoriale s'intéressent tout particulièrement aux départements et aux communes. Citant les travaux précurseurs de Jean-Pierre Worms en 1966[102], Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig étudient dix ans plus tard le fonctionnement des administrations départementales. Selon eux, les rapports de force entre les services de l'État (comme le subdivisionnaire de l'Équipement, le percepteur des finances publiques, mais surtout le préfet) et les notables locaux, essentiellement les élus et les grands fonctionnaires communaux, se régulent selon un système d'interdépendances croisées. (Crozier & Thoenig, 1975). Les maires n'interviennent pas directement auprès des sphères parlementaires ou ministérielles pour faire valoir leurs attentes et leurs besoins. Ils acceptent la supériorité de l'intermédiation des services de l'État départementaux à condition que ces derniers défendent les intérêts locaux des maires auprès du Gouvernement. En retour de leur intermédiation administrative, les maires assurent l'application des lois sur le territoire.

Cette littérature porte une attention salvatrice au pouvoir politique de l'administration. Elle met en avant les jeux de pouvoir entre les différentes strates de l'administration ainsi que les rapports d'interdépendance qui se nouent entre les élus locaux et les services de l'État déconcentrés. Néanmoins, trois remarques peuvent être faites.

[102]WORMS Jean-Pierre, *Le préfet et ses notables*, Sociologie du travail, vol.8, tome 3, juillet-septembre 1966, pp. 249-275.

D'abord, depuis les années 1970 et encore dans la littérature contemporaine, l'étude des personnels administratifs se réalise dans une logique de compréhension des relations entre l'État et les collectivités locales. Rarement, l'organisation et les rapports de force au sein des collectivités locales, qui plus est au sein de l'administration locale, font l'objet d'études approfondies. Certains chercheurs étudient le fonctionnement des administrations communales. Ils s'intéressent à la professionnalisation des fonctionnaires locaux, à l'organisation interne, aux rapports politiques et symboliques avec les services d'État ou avec les partis politiques (Barraqué, 1983 ; Lorrain, 1989 ; Mabileau, 1991). Déjà, ces travaux entrevoient les changements apportés à l'organisation et aux enjeux des administrations des collectivités locales par les lois de décentralisation des années 1980, par la fragmentation des politiques sectorielles et par la multiplication du nombre d'acteurs. Toutefois, ils interviennent dans un contexte de prédominance du gouvernement central marqué par le modèle de régulation croisée. **Il manque dans la littérature des études contemporaines qui prennent au sérieux les évolutions des services administratifs des collectivités territoriales face aux enjeux des transformations de l'action publique locale.**

En effet, les analyses de la seconde moitié des années 1990 sur les dynamiques de l'action publique locale (les trois courants de littérature présentés précédemment) insistent sur l'ouverture des politiques publiques aux différents échelons territoriaux, aux acteurs privés, à la société civile, aux investissements internationaux, etc. **Ces analyses pensent les nouvelles modalités de régulation (gouvernance, contractualisation ou institutionnalisation), mais ne s'intéressent pas de façon centrale aux rôles et aux enjeux des agents publics locaux dans la nouvelle configuration des politiques publiques confrontées à la multiplication des acteurs et des échelles d'intervention.**

Enfin, ces travaux sont majoritairement issus de la sociologie ou de la science politique. Leur objectif porte sur la compréhension des dynamiques de relations politiques entre les pouvoirs publics. Pour notre part, la sociologie politique est un angle d'approche et un lecteur des transformations des politiques urbaines territoriales. En effet, **cette thèse étudie le travail quotidien des agents publics locaux dans les établissements publics de coopération intercommunale qui portent les politiques publiques de prévention et de gestion des risques collectifs afin de comprendre les transformations des politiques urbaines**.

* * *

Pour résumer, d'une part la mise sur agenda est peu utilisée dans le cadre de l'action publique territoriale. D'autre part, elle s'attache surtout aux modalités de portage électoral, médiatique ou lobbyiste. En l'absence de ces critères, la mise sur agenda interne à une collectivité est dite « institutionnelle ». Même dans ce cas, peu d'analyses considèrent les dynamiques propres aux services administratifs, comme si le portage administratif ne pouvait

pas être étudié avec les outils de construction de l'urgence, de stratégie d'influence, de mise en enjeu politique ou de contournement des normes.

La thèse prendra le contre-pied de ces présupposés. Elle montrera comment la mise sur agenda institutionnel d'une politique de risques collectifs est portée par un petit nombre d'agents administratifs territoriaux. Ces agents publics sont étudiés comme des acteurs politiques parties prenantes des transformations de l'action publique contemporaine. Ils sont confrontés aux stratégies des collectivités territoriales en compétition pour la captation des symboles de l'attractivité métropolitaine. Ils élaborent la mise sur agenda d'une action publique de prévention et de gestion des risques en tenant compte du contexte institutionnel et politique. Les relations que ces agents publics engagent avec d'autres acteurs –publics ou privés– sont de plus en plus temporaires et flexibles. Les procédures de travail (par exemple les règles, les critères de mesure ou l'usage d'outils d'action publique) sont l'objet de négociations constantes. Dans ces négociations, le territoire est valorisé de plusieurs manières : à la fois comme la revendication du pouvoir local face aux services d'État, comme le symbole de la formation d'un bien commun partagé et encore comme un levier rhétorique pour créer un enjeu public non-résolu.

La problématique générale de la thèse s'inscrit dans le domaine de l'aménagement du territoire et d'urbanisme. La question de recherche formulée doit permettre d'éclairer les transformations contemporaines des politiques de développement et de planification urbaine.

**Pour cela, la problématique générale est la suivante : la mise sur agenda institutionnel d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération entraîne-t-elle des transformations dans les modes de gouvernance et dans les orientations des politiques urbaines ?** Les politiques urbaines sont ici définies comme l'ensemble des politiques qui concourent au développement urbain, notamment : les activités économiques telles que le développement des zones d'activités, l'aménagement du cadre de vie, c'est-à-dire les projets urbains et l'urbanisme réglementaire, et les politiques de service public en réseau

## 2. Positionnement de la recherche et méthodologie d'enquête

Le choix du positionnement théorique mais aussi la méthodologie de recueil des données sont au cœur d'une réflexion qui a parcouru la démarche de thèse : comment rendre compte du travail de définition territoriale des politiques locales de prévention et de gestion des risques collectifs ainsi que des succès et des échecs de la mise en œuvre d'une approche territoriale des risques collectifs dans le sillage des politiques urbaines ?

Définir une discipline permet de délimiter une entrée qui indique et explique les orientations, les valeurs, les engagements c'est-à-dire qui définit la recevabilité de l'analyse. Selon Jean-Michel Berthelot, « *on ne peut pas passer d'un langage à un autre dès lors que celui-ci conditionne le mode de construction et le nombre de variables prises en compte* »[103]. Le choix de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme offre la possibilité de s'inscrire dans une démarche pluridisciplinaire qui propose une compréhension des logiques d'organisation spatiale du développement social, économique et politique. Grâce à ce choix, l'aménagement s'enrichit de nombreuses disciplines : la sociologie politique, le droit, l'économie, l'ingénierie, etc.

**Comment appréhender la complexité et les contradictions des attentes et des enjeux en matière de prise en compte des risques collectifs dans les politiques urbaines afin de participer à l'enrichissement de la discipline mais aussi de proposer un éclairage à la décision politique ?**

Pour cela, la thèse propose un outil, celui de la sociologie politique des administrations territoriales **(1)** qui s'inscrit dans un positionnement théorique, celui d'un constructivisme dit « contextualisé » **(2)**. La méthodologie d'enquête qualitative et de recueil de données quantitatives constitue l'opération concrète de recherche **(3)**.

[103] BERTHELOT Jean-Michel, *Dualisme et pluralisme en sociologie* Bulletin n°7 de l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française, Service de la recherche sociologique, Genève, 1991.

### *1. La sociologie politique des administrations territoriales*

La difficulté d'un travail multidisciplinaire est de considérer l'apport spécifique de chaque matière tout en cherchant à les mettre en interrelation. Pour aborder les problématiques contemporaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, il faut choisir un angle de lecture. Nous avons choisi une sociologie politique des administrations territoriales.

La revue de littérature montre que les domaines à l'étude sont souvent traités par des analyses de sociologie politique. Il s'agit de sociologie car l'objectif est la construction d'un ensemble théorique de compréhension des réalités sociales, politiques et urbaines à travers l'étude d'un objet particulier : la prise en compte de la prévention et de la gestion des risques dans les politiques urbaines. La sociologie politique est l'analyse des rapports sociaux à caractère politique, c'est-à-dire de tous les phénomènes de société à participant à la construction des représentations politiques du « vivre ensemble », en particulier dans la Cité. Elle étudie les rapports de force et les (en)jeux de pouvoir pour la domination comme faisant partie d'un ensemble explicatif au même titre que la culture professionnelle, l'historique administrative, les règles juridiques, etc. La sociologie politique appliquée aux administrations territoriales permet de prendre au sérieux *« les mutations discrètes »* et *« le travail concret des acteurs et en particulier des fonctionnaires »* comme le propose récemment la thèse de Virginie Gimbert[104].

Ce faisant, la sociologie politique des administrations territoriales est un traceur intéressant des mutations de l'action publique territoriale, dans des domaines contraints par de nombreux règlements juridiques comme l'urbanisme mais aussi un angle de lecture des mutations des représentations et des formes urbaines.

[104] GIMBERT Virginie, *op.cit*.

### *2. La construction territorialisée des configurations sociales*

Trois objectifs ont présidé au choix d'un positionnement théorique. Le premier objectif est de se démarquer d'une vision étiologique qui recherche des causes supposées « objectives » de la mise en place d'une politique de prévention et de gestion des risques, comme l'accident ou le rôle charismatique d'un acteur. Il s'agit plutôt d'analyser des processus endogènes (Dobry, 1986). Le second objectif est de récuser une vision totalement déterministe des relations de pouvoir où les cadres sociaux structurent la répartition des capitaux économiques, politiques, sociaux et donc aussi les rapports de domination. La position théorique retenue considère les politiques publiques comme des enjeux de lutte entre des agents sociaux qui cherchent à imposer leur définition de la situation. Pour le troisième objectif, l'étude du travail administratif et politique quotidien des agents publics a aussi incité à l'abandon d'une vision cognitive. Le travail de décryptage présenté ici porte davantage sur les modalités de construction administrative et sur la construction d'instruments d'action publique, que sur le champ, difficilement saisissable, de la formation et de l'interprétation des idées.

Face à ces trois postulats de départ, la réflexion constructiviste permet de regarder autour de quels acteurs sociaux et de quels instruments d'action publique se localisent les enjeux. Cette approche est privilégiée par les études en termes de mise sur agenda et de problèmes publics[105]. Cette réflexion prend acte de la différenciation des situations et des trajectoires propres à chaque groupe social, à chaque période historique ou à chaque territoire (Coanus, Duchêne & Martinais, 2004). La production d'un discours dominant et les effets politiques obtenus ne prennent sens que dans un contexte donné et finement décrit. Une approche territorialisée, ou « contextualisée », du constructivisme demande donne de l'importance aux arènes locales, à leurs logiques de fonctionnement –notamment aux instruments d'action publique mis en place– et aux interactions qui relient les acteurs[106].

Le choix d'un constructivisme contextualisé permet de ne pas préjuger de ce qu'est ou non un risque collectif. La thèse propose l'étude des modalités rhétoriques et pratiques de leur mise sur agenda ; elle ne cherche pas à vérifier la réalité ou non des risques. Ces deux notions de construction et de configuration ne sont pas des présupposés théoriques. Il s'agit d'un positionnement retenu à la suite de l'analyse de la configuration territoriale des risques collectifs présentés en chapitre de présentation.

---

[105] Pour ces éclairages théoriques, je remercie Claude Gilbert, Emmanuel Henry, Isabelle Bourdeaux pour l'organisation collective et régulière du séminaire Atelier *Risques et définition des problèmes publics : quelles perspectives de recherche ?*, organisé de novembre 2006 à mars 2008 avec l'Axe « Risques et Crises Collectifs » de la MSH de Grenoble.

[106] Dans le cadre du séminaire pré-cité, je remercie Frédéric Pierru pour sa présentation sur « la sociologie constructiviste nord-américaine des problèmes sociaux publics » lors de la séance du 09-10 novembre 2006.

### *3. Méthodes d'enquête qualitative et quantitative*

La réalité sociale se révèle différemment selon la démarche d'enquête et des techniques d'investigation adoptées. Cette thèse se base sur des enquêtes qualitatives dans les intercommunalités de Nantes, de Lyon et du Havre entre mai 2005 et décembre 2006 **(1)**, mais aussi sur les résultats d'une série d'enquêtes quantitatives menées entre septembre 2006 et septembre 2007 auprès d'une trentaine d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)[107] **(2)**.

*L'enquête qualitative*

Trois séjours dans les trois intercommunalités ont permis d'étudier le fonctionnement et les enjeux des services de prévention et de gestion des risques dans les EPCI de Nantes, de Lyon et du Havre.

Une première semaine d'enquête[108] a permis de découvrir le quotidien professionnel et social des activités du service (par exemple, lors de réunions, de déplacements, etc.) mais aussi d'autres composantes administratives des EPCI. D'autres sources d'informations que le travail d'observation et de recherche sont collectées à travers la consultation des archives, des revues de presse, des documents publics internes et externes. Cette première phase d'enquête permet aussi de préparer des guides d'entretiens semi-directifs grâce à des pré-entretiens exploratoires.

La deuxième semaine d'enquête[109] a servi à passer une dizaine d'entretiens avec les acteurs des services de prévention et de gestion des risques dans les agglomérations –c'est-à-dire les directions de service, les directions générales et les chargé-e-s de mission–, mais aussi avec les principaux chefs des services déconcentrés de l'État, essentiellement le SIDPC, la DDE et la DRIRE[110]. Dans chaque territoire, les mêmes types d'acteurs ont été interrogés afin de comparer leurs réponses[111]. Des participations aux activités des services de prévention et de gestion des risques dans les EPCI sont organisées afin de compléter et vérifier les informations recueillies. L'attitude lors de cette seconde période est davantage participante[112].

---

[107] Le 12 juillet 1999, la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale crée les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il s'agit de la forme contemporaine des communautés urbaines et des communautés d'agglomération.

[108] Nantes Métropole du 30 mai au 9 juin 2005 / Grand Lyon du 27 septembre au 7 octobre 2005 / CODAH du17 au 28 octobre 2005

[109] Nantes Métropole du 13 au 17 février 2006 / Grand Lyon du 10 au 14 avril 2006. Je n'ai pas pu réaliser les entretiens du Havre en juin 2006. J'ai passé un mois et non trois semaines au Havre lors de la troisième session.

[110] SIDPC : service interministériel à la défense et à la protection civile, DDE : direction départementale de l'équipement, DRIRE : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

[111] *Voir* : annexe sur le tableau comparé des entretiens et sur la grille de guide d'entretien.

[112] Cette seconde phase diffère de la première. La présence irrégulière dans la vie des services –pour cause d'entretiens à l'extérieur des services– distingue du profil « étudiante-stagiaire ». De plus, ayant commencé les recherches depuis octobre 2004, les membres des services sont en demande de retours et de conclusions. De courtes présentations de la démarche et du sujet ont été présentées aux personnes intéressées.

Une troisième phase d'enquête[113], plus longue, permet d'approfondir avec des entretiens complémentaires, de rencontrer plus d'élus dans les communes mais aussi les services d'urbanisme et d'autres personnes repérées suivant les contextes locaux (par exemple, d'anciens élus, le directeur du conseil de développement, des chargé-e-s de mission des agences d'urbanisme, des membres des SPPPI[114] ou du BRGM[115]). Il s'agit aussi de vérifier l'existence de documents d'analyses dans les laboratoires locaux de recherche.

Suite à ces trois séjours d'enquête, le matériel d'enquête se compose de 51 entretiens retranscrits, de documentation interne, de communication externe, de rapports publics, de compte-rendus de travail réalisés dans les services, de revues de presse mais aussi de notes prises au long des séjours d'observation.

*L'enquête quantitative*

Dans le cadre d'une commande du conseil national de la protection civile (CNPC), une étude quantitative est menée sur les conditions de mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS[116]). La démarche consiste à élaborer deux questionnaires : un pour les communes et un pour les agglomérations. La diffusion s'est faite par deux réseaux : l'association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs et le réseau IDEAL Risques[117] soit environ 350 collectivités locales (communes + EPCI). Il y a eu 73 réponses (40 communes et 33 EPCI) soit environ 21% de taux de réponse. Les réponses des EPCI constituent le socle statistique utilisé dans la thèse[118].

Une des ambitions de cette étude quantitative est de donner une vision d'ensemble dépassant les trois cas d'agglomérations étudiés dans la thèse. L'usage des méthodes statistiques permet de proposer des corrélations sociodémographiques des résultats. Les réponses formulées par la trentaine d'EPCI concernent les difficultés rencontrées dans la mise en place des PCS avec les données démographiques de l'EPCI, le nombre de communes membres de l'intercommunalité ou la taille de la commune la plus importante.

---

[113] Nantes Métropole du 2 au 20 octobre 2006 / Grand Lyon du 30 octobre au 21 novembre 2006 / CODAH du 27 novembre au 21 décembre 2006

[114] SPPPI : Les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles sont des structures collégiales qui réunissent l'ensemble des acteurs locaux (services de l'État, collectivités locales, industriels, associations...) ayant un intérêt commun pour les questions d'environnement industriel. Par ailleurs, une des premières agglomérations d'accueil des SPPI est l'agglomération havraise.

[115] BRGM : Le bureau de recherche géologique et minière est un établissement public qui développe des méthodologies et des techniques dans le domaine des ressources et des risques liés au sol et au sous-sol.

[116] Le plan communal de sauvegarde, issu de la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004, est un document de planification de la sauvegarde à apporter aux populations en cas d'accident (par exemple, l'hébergement, le maintien de la circulation pour les interventions de secours, etc). Il est élaboré sous la responsabilité des maires.

[117] Réseau de mutualisation des connaissances et des bonnes pratiques entre collectivités territoriales sur les questions de Risques, sous l'égide des éco-maires : http://www.reseau-risques.net/welcome.do

[118] Bien que le nombre de réponses puisse paraître faible, la diversité des cas est apparente, *Voir :* annexe sur la description de l'échantillon.

* * *

Pour conclure, cet exercice de présentation méthodologique est central pour la compréhension de la thèse. Néanmoins, l'objectivité ou la neutralité au sens courant ne sont pas des idéaux à atteindre. Penser que l'explicitation des règles de méthodologie mène à une connaissance absolue peut « *paralyser la recherche dans la mesure où ils parviennent à inspirer l'obsession de tout penser, de toutes les façons et sous tous les rapports à la fois* » (Chamboredon, Passeron Bourdieu, 1983). C'est alors sans nier –mais au contraire en prenant en compte les effets d'imposition de la problématique (Bourdieu, 1984)– que la démarche devient un exercice de rigueur méthodologique.

## C. Plan de thèse

Pour rappel, la problématique générale de la thèse s'inscrit dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle se formule ainsi : **en quoi la territorialisation de la prévention et de la gestion des risques, en tant que modalité de mise sur agenda institutionnel, entraîne-t-elle des transformations dans les modes de gouvernance et dans les orientations des politiques de développement urbain ?** Pour répondre à cette question, la thèse s'articule en cinq chapitres dont voici les résumés.

*Premier chapitre : La requalification urbaine et systémique des risques collectifs*

Dans les années 1970, les agents publics de quelques intercommunalités françaises élaborent une définition du risque collectif selon une approche relativement décalée par rapport à la notion de « risques majeur ». Leur définition insiste sur le caractère endogène du risque induit dans un fonctionnement systémique des agglomérations urbaines. En donnant une définition à la fois fonctionnelle et systémique du risque, ces agents créent une requalification alternative à la définition sectorielle et technique des services d'État. Cet enjeu public se révèle désormais comme non résolu par l'action publique. Il permet aux agents publics d'entrer dans la gouvernance locale en proposant une vision territoriale de la prévention et de la gestion des risques au niveau des agglomérations urbaines.

*Second chapitre : L'inscription institutionnelle de la prévention et de la gestion des risques dans les institutions intercommunales*

Dans les années 1980-1990, les formes institutionnelles de gouvernement des intercommunalités se succèdent. Les agents publics porteurs des questions de prévention et de gestion des risques élaborent une définition des risques collectifs liée aux dynamiques d'évolution des agglomérations, et non pas liée à un périmètre administratif. À la fin des années 1990, la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) crée un cadre stabilisé et identifié de gouvernement des agglomérations. La volonté des agents publics d'ancrer leur action publique en matière de risques dans un cadre administratif, dans un domaine professionnel et dans une institution publique, les incite à profiter de cette fenêtre d'opportunité.

*Troisième chapitre : Structuration administrative de la compétence de prévention et de gestion des risques aux côtés de services d'aménagement et de gestion des services urbains*

Une fois en poste, les agents publics pâtissent du manque de clarification juridique de leurs attributions statutaires. L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est un domaine à la croisée des disciplines d'urbanisme, de sécurité civile, d'environnement ou

d'information publique. Afin de légitimer leur approche territorialisée dans les dynamiques d'agglomération, les agents publics tentent de se rattacher à une identité administrative dans les organigrammes. Ils choisissent de s'inscrire dans les compétences, transférées aux EPCI, relatives à l'aménagement du territoire. Pour cela, ils développent des outils de connaissance des risques et des réflexions sur la planification économique et urbaine des agglomérations. Etonnament, cette tentative de structuration administrative s'avère largement plus conflictuelle que le vote politique de la compétence statutaire.

*Quatrième chapitre : L'intégration des risques dans les politiques d'urbanisme*

Depuis 2000, la réalisation des documents d'urbanisme peut être transférée aux EPCI. Ce changement ouvre des possibilités d'intégrer la définition territorialisée des risques aux politiques d'urbanisme et d'aménagement des territoires. Ces possibilités vont cependant rester très réduites. Le choix d'une définition territorialisée des risques implique que les dirigeants des EPCI acceptent d'intégrer aux documents d'urbanisme la vision extensive portée par les agents publics en charge des risques collectifs. Alors que les services de l'État sont plutôt promoteurs de cette implication des EPCI aux politiques de prévention et de gestion des risques , leurs dirigeants maintiennent une vision légaliste des documents d'urbanisme réglementaire et opérationnel. Quelque peu désavoués, les agents publics en charge des risques collectifs cherchent toujours à positionner leur approche territorialisée des risques au niveau de la planification économique et urbaine des agglomérations.

*Cinquième chapitre : Réguler les agglomérations par la prévention et la gestion des risques?*

Alors que l'action publique de prévention et de gestion des risques dans les EPCI se met en place en marquant sa distance vis-à-vis de tout empiètement sur les pouvoirs de police des maires, c'est dans le domaine de la sécurité civile que l'approche territoriale trouve des possibilités de développement. Cette vision des risques collectifs liés au fonctionnement des agglomérations amène la mise en place d'actions de régulation du fonctionnement des systèmes urbains. Le terme de régulation est à entendre dans le sens de « retour à la normale », de fluidification ou de circulation. Bien que ce domaine entrecroise les responsabilités politiques et juridiques, les services de l'État encouragent le développement de cette approche. D'ailleurs, les agents publics porteurs de l'approche territoriale s'appuient sur la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 qui conforte cette vision de régulation des risques face au constat de l'incapacité des pouvoirs publics à maîtriser totalement la multiplication des sources de dangers qui peuvent affecter les territoires et les populations.

# PREMIÈRE PARTIE - LA MISE SUR AGENDA INSTITUTIONEL DE L'APPROCHE URBAINE DES RISQUES COLLECTIFS À L'ÉCHELLE DES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES.

# INTRODUCTION DE PREMIÈRE PARTIE

Dans les années 1960-1970, l'action publique en matière de prévention et de gestion des risques considère que les risques collectifs peuvent être classés selon leur source d'origine (naturelle ou industrielle). Dans cette approche sectorisée ou « segmentée » (Pigeon, 2005), les responsables politiques appréhendent les risques comme des aléas extérieurs. Ils cherchent à obtenir une mesure scientifique des dangers, une prévision probabiliste de leur occurrence et des moyens techniques de défense. A cette époque, dans les administrations centrales françaises, les risques dits « naturels » préoccupent un cercle restreint de spécialistes qui étudient les sciences de la nature (par exemple, l'hydrologie, la géologie ou la sismologie). Les risques d'origine naturelle sont traités par l'intervention sur l'espace physique : construction de barrages, endiguement, œuvre de soutènement, zonage d'éloignement, etc. Les risques naturels sont « objectivés » (Gilbert, 2003). Des accidents d'origine industrielle se produisent également. Le risque technologique est lui aussi objectivé. Il est rationalisé par l'explication de la défaillance ponctuelle –voire stabilisatrice (Amalberti, 2001)– ou de l'erreur humaine (Pecaud, 2004). Les acteurs locaux –qu'ils soient représentants politiques ou agents administratifs– partagent cette approche dans leurs discours et leurs pratiques. Centraux ou territoriaux, les agents publics considèrent les risques collectifs comme des aléas extérieurs au mode de développement que la technique et la science peuvent parer.

Cette position, sectorisée et techniciste, est dominante dans l'action publique. Parallèlement, une approche endogène des risques existe. Elle considère que les risques collectifs sont intrinsèquement liés au fonctionnement des systèmes urbains, particulièrement aux interactions de fonctions économiques et sociales dans les agglomérations urbaines. Cette approche est partagée par plusieurs acteurs publics mais elle n'a aucune visibilité dans les politiques publiques de prévention et de gestion des risques au niveau national. Elle se rencontre isolément chez des agents publics de la fonction publique territoriale.

Malgré des configurations territoriales différentes –c'est-à-dire des modes de développement économique et urbain propres à l'histoire politique et sociale de chaque territoire–, un même processus de construction d'une approche systémique et urbaine des risques est mis en œuvre par un petit nombre d'agents publics entre les années 1960 et 2000. Le rapport de force leur est largement défavorable dans les années 1960-1970. Malgré leur isolement, cette approche est reconnue par les institutions locales et les administrations déconcentrées de l'État des les années 1990.

L'approche du risque, en tant qu'élément du fonctionnement des agglomérations, est un choix d'interprétation des transformations de la ville[119]. La première partie de la thèse décrira cette démarche consciente de sélection d'arguments explicatifs de la réalité sociale par les agents publics des institutions locales afin de créer un nouvel espace d'enjeux publics dans les agendas institutionnels. Il s'agit de montrer quels sont les leviers de justification, de légitimation –voire de conviction– qui vont être utilisés. Francis Chateauraynaud et Didier Torny appellent ces leviers des « prises », c'est-à-dire des modalités argumentatives et pratiques qui saisissent, c'est-à-dire qui sélectionnent, des éléments dans une situation pour en donner une interprétation présentée comme vraie ou du moins « tangible » (Chateauraynaud & Torny, 1999). L'objectif de cette première partie est de montrer que ces prises révèlent une action de définition et de légitimation de la part d'un petit nombre de personnes alors qu'elles sont présentées comme relevant de l'évidence.

**Afin d'expliquer les leviers théoriques et pratiques utilisés, trois modalités de prises sont analysées : une requalification de la notion de risques (chapitre 1), une inscription institutionnelle dans un périmètre administratif (chapitre 2) et une organisation administrative (chapitre 3). La question de la première partie est : comment ces trois modalités de prises permettent-elles la mise sur agenda d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques endo-urbains à l'échelle des agglomérations françaises ?**

Certains points de méthodologie méritent d'être reprécisés concernant la présentation chronologique et comparative de la mise sur agenda d'une approche territorialisée des risques collectifs dans les trois agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre.

Pour rendre compte des processus à l'œuvre, la présentation chronologique ne doit pas cacher que les séquences temporelles sont rarement linéaires. L'objectif est de rendre compte des procédés de construction et de légitimation de la politique intercommunale de prévention et de gestion des risques par l'analyse des rapports de force. Il ne s'agit pas de proposer une évaluation des succès, une explication des échecs ou une hiérarchie de jugement des différentes démarches propres aux agglomérations présentées. Pour cela, l'approche par l'*agenda building* ou *agenda setting* s'intéresse aux choix de hiérarchisation et de justification sans présumer d'un ordre « pertinent ». L'objectif est de comprendre les logiques en œuvre à travers les différences de construction des agendas institutionnels.

[119] La définition systémique des agglomérations n'est pas la seule approche des systèmes urbains. Pour ne citer que les plus connus, notons l'école marxiste étudiant la ville selon les conséquences des rapports de force économique dans l'espace urbain (Lefèvre, 1971 ; Castells, 1972), les courants de sociologie des organisations qui s'intéressent aux stratégies des acteurs (Crozier & Thoenig, 1975) ou encore les analyses sur les usages quotidiens des espaces publics (De Certeau, 1990).

La comparaison de trois intercommunalités met en lumière les différents recours aux ressources de pouvoir pour parvenir à la légitimation d'une représentation des territoires ou à l'imposition d'un domaine d'action publique. L'usage de la comparaison permet de faire surgir un caractère inhabituel mais aussi de conforter une hypothèse lorsqu'elle se confirme dans des configurations territoriales différentes (Vigour, 2005). Dans notre cas, le point commun d'entrée dans la comparaison des trois agglomérations est l'existence d'une politique intercommunale de prévention et de gestion des risques mise sur l'agenda public institutionnel par les agents publics locaux. Le constat du maintien de ces politiques dans les agglomérations –voire de leur diffusion à d'autres intercommunalités– incite à analyser ces trois configurations avec une entrée par *l'agenda building*.

# Chapitre 1 - Requalification urbaine et systémique du risque collectif. Territorialiser pour problématiser

Dans les années 1970, certains agents publics des collectivités locales françaises – impliqués dans les politiques de sécurité civile, de santé-hygiène, d'éducation ou d'environnement– développent une approche territoriale des risques collectifs.

Les risques sont analysés comme des éléments parmi d'autres appartenant au fonctionnement des villes. D'une part, la ville est décrite comme partie intégrante d'un réseau territorial complexe, générateur inhérent de risques, et, d'autre part, elle peut être atteinte dans son organisation sociale, économique et politique par l'occurrence d'un danger, interne comme externe, naturel, industriel ou autre. Les risques sont analysés comme liés aux dynamiques de développement économique et urbain d'espaces urbains interconnectés dans des agglomérations urbaines. Leur prévention et leur gestion nécessitent une approche territoriale, c'est-à-dire que les agents publics vont considérer qu'il faut adapter l'action publique aux particularités historiques, géographiques, sociales ou culturelles des territoires.

Cette définition est concurrente à la définition catégorisée propre aux services d'État, spécialistes scientifiques de la prévision des risques, ou aux services locaux de sécurité civile, gestionnaires de la défense. L'approche sectorielle traite les risques en fonction des sources d'origine des risques et considère les aléas comme des phénomènes extérieurs au mode de production économique et de développement social. La situation des années 1970 est pourtant peu propice à l'émergence –que l'on peut aujourd'hui qualifier de pérenne– d'une définition territorialisée qui constitue une alternative à l'approche sectorielle des risques collectifs. Malgré son isolement dans certaines collectivités locales, la définition territoriale des risques collectifs s'est maintenue sur les agendas publics de quelques institutions intercommunales, notamment les agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre.

Comment comprendre qu'une définition alternative ait pu apparaître dans un champ aux marges d'intervention limitées par les prérogatives régaliennes ? Cette première question de sociologie politique est à mettre en relation avec une seconde question d'aménagement du territoire : quelle représentation des territoires d'agglomérations ressort du travail de légitimation d'une approche territoriale des risques collectifs entrepris par les agents publics locaux ?

En somme, **selon une analyse inspirée de l'analyse en termes d'*agenda building ou setting*, quels leviers rhétoriques mais aussi pratiques sont utilisés pour inscrire la définition territoriale des risques collectifs sur les agendas institutionnels locaux ?**

Cette construction consciente d'une redéfinition de l'aléa, des enjeux, et donc des risques, s'effectue à travers des choix de prises dans l'argumentation. Il va s'agir de retracer les mécanismes de sélection d'idées dans un raisonnement, les stratégies de mise en avant d'arguments et les moyens d'administration de la preuve. Ceci va permettre de comprendre comment s'opère le passage d'une définition sectorielle des risques vers une définition des risques collectifs basée sur une approche urbaine et systémique des agglomérations urbaines.

Dans les années 1970, certains agents publics ne vont pas définir les risques collectifs comme des dangers d'origine extérieure qui « s'abattent » sur un territoire. Ils vont appréhender les risques comme des éléments d'un système urbain **(1)**. Dans les années 1980, l'appréhension territoriale systémique des risques collectifs participe à la constitution d'un domaine d'action publique marqué par sa pluridisciplinarité et par son attachement aux dynamiques économiques et urbaines des agglomérations. Cette approche de la prévention et de la gestion des risques collectifs remet en cause la catégorisation des risques par source d'occurrence –technologique ou naturelle– au profit d'une appréhension par les effets des modèles de développement et d'aménagement des territoires. Elle insère aussi un échelon d'action publique entre les communes et les services déconcentrés de l'État **(2)**. Au début des années 1990, l'absence de structure institutionnelle stabilisée au niveau intercommunal va exacerber le besoin de reconnaissance des agents publics territoriaux promoteurs de cette démarche. La pérennité de leur existence va être le fruit d'une lutte définitionnelle entre différents domaines d'action publique connexes, notamment les politiques environnementales et les politiques de sécurité civile **(3)**.

## 1. La requalification endo-urbaine du risque dans les agglomérations

Entre les années 1960 et 1970, les risques collectifs sont redéfinis par certains agents publics en poste dans les institutions locales. Dans son analyse des politiques publiques d'environnement, Pierre Lascoumes qualifie cette démarche de « pré-emprise définitionnelle ». C'est une production de sens qui permet la structuration concrète d'un domaine d'action public[120].

Pour cela, ces agents publics donnent une définition territoriale et non pas sectorielle aux risques collectifs. Il s'agit de montrer que cette production de sens appréhende les risques dans l'interaction entre un système urbain dynamique et les vulnérabilités des milieux environnants. Cette requalification fait du risque un élément des systèmes urbains. Elle considère les risques collectifs majeurs non pas comme des phénomènes exogènes mais comme des phénomènes endogènes au système de développement économique et urbain. Précisément, cette requalification territoriale est caractérisée d'« endo-urbaine » dans le sens où les risques collectifs sont considérés comme des éléments participant –voire régulant– des dynamiques économiques et urbaines. Ce terme d'« endo-urbain » est spécifiquement choisi pour se différencier des approches qui considèrent les formes de délits, de criminalités et de violences urbaines comme des « risques urbains » (Collin, 1995).

Les origines de cette approche sont différentes selon les histoires et les opportunités locales. L'intérêt de la comparaison est de montrer que les trajectoires convergent vers une représentation territoriale conjointe des risques tout en conservant l'originalité du parcours de chaque agglomération. La territorialisation de la question des risques trouve sa source dans la théorie politique de l'écologie urbaine développée par les agents publics et les représentants politiques de la communauté urbaine de Lyon **(1)**. Dans l'agglomération havraise, l'agrégation d'acteurs publics, d'origines institutionnelles différentes, se réalise autour d'une pratique urbaine de la prévention et de la gestion des risques. Cette pratique urbaine prend en compte les risques dans les interactions entre les dynamiques sociales de l'agglomération et les dynamiques industrielles de l'estuaire de la Seine **(2)**.

[120] LASCOUMES Pierre, *L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994.

### *1. La définition systémique des risques dans l'écologie urbaine*

À la communauté urbaine de Lyon, le risque collectif est considéré comme constitutif du fonctionnement urbain dès les années 1960. Cette interdépendance entre les transformations urbaines et les risques collectifs est un des fondements de la politique lyonnaise d'écologie urbaine. Dans cette optique, la modification d'une des fonctions urbaines entraîne des transformations dans l'ensemble de l'agglomération. L'analogie avec les théories fonctionnelles et systémiques permet de comprendre que l'agglomération est considérée comme un système urbain. La requalification des phénomènes de risques collectifs relève d'une production de sens opérée par les ingénieurs de l'intercommunalité et reprise en 1989 par le nouveau président de la communauté urbaine, Michel Noir.

La prise en compte des risques a précédé l'émergence des politiques environnementales à la communauté urbaine de Lyon. Dans sa thèse, Christel Bosc explique cette préoccupation « avant l'heure » par la mobilisation de la population de la région lyonnaise dans les années 1970. Elle insiste sur le rôle des associations écologistes de type « scientifique »[121], comme la FRAPNA (Fédération régionale des associations de protection de la nature), dans l'émergence d'une prise de conscience locale. Selon elle, *« il n'existait pas, au sein de la mairie et de la communauté urbaine de Lyon, de politiques spécifiquement et formellement revendiquées comme environnementales avant l'élection de Michel Noir »*[122] [souligné par nous].

Pourtant, au sein de la communauté urbaine de Lyon créée par voie législative en 1966[123], il existe dès 1977 un centre de lutte contre les pollutions. L'actuel directeur de la mission « écologie urbaine » y est ingénieur « prévention des nuisances »[124]. Ce centre de lutte contre les pollutions développe des projets d'étude autour du thème de l'interface entre la ville et l'environnement avec l'agence d'urbanisme créée en 1983. Il s'agit d'envisager les modalités de préservation du cadre de vie dans le développement urbain. Le directeur de la mission écologie urbaine explique que les ingénieurs et les urbanistes élaboraient « *des réponses techniques à des problèmes de société* »[125]. Le discours des acteurs présents à cette époque valorise beaucoup le caractère précurseur de cette démarche.

Cette initiative isolée –parmi les autres collectivités locales mais aussi au sein de la communauté urbaine– reflète l'émergence d'une préoccupation environnementale qui démarre par la lutte contre les pollutions. Ces pollutions sont définies comme les interactions entre la ville et son environnement. La thématique d'environnement est abordée, non pas sous

[121] Christel Bosc oppose ce modèle à celui des associations écologistes de type « militant » comme à Montpellier : BOSC Christel, *Emergence et négociation de politiques environnementales locales à Lyon et à Montpellier*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, soutenue le 8 janvier 2003.
[122] *Ibid.*, p.226
[123] La communauté urbaine de Lyon est créée par la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines mais son fonctionnement n'est effectif qu'en 1971.
[124] Christel Bosc explique que cet ingénieur est titulaire du diplôme d'une des rares écoles d'ingénieur qui dispensait en 1977 une formation environnementale sur les nuisances et les procédés de gestion de l'eau, de l'air et des déchets.
[125] Extrait d'entretien J.V., directeur de la Mission Ecologie Urbaine, Grand Lyon, le 4 octobre 2005.

la forme de la préservation des ressources naturelles, mais à travers la prévention des effets négatifs du développement croissant de l'agglomération lyonnaise[126] (Lascoumes, 1994 ; Barraqué & Theys, 1998). D'ailleurs, la première séance publique du conseil communautaire de la communauté urbaine de Lyon sous la présidence de Michel Noir vote le financement d'une enquête sur « la perception du risque industriel dans l'agglomération » [127] –l'article précise que l'enquête était lancée la semaine précédente – dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement. Cette prise en compte des risques et de leur perception représente une conception de l'écologie à la croisée entre les domaines liés à l'urbanisme, à l'environnement et aux risques.

Dès les premiers mois de son mandat de maire de Lyon et de président de la communauté urbaine en mars 1989, Michel Noir investit le champ des préoccupations environnementales. Il crée une « mission écologie, risques et environnement » à la communauté urbaine de Lyon. Cette administration est renommée « mission écologie urbaine » en 1990. Ce changement d'énoncé du service administratif « écologie urbaine » traduit-il une transformation de l'approche ?

Dans l'avant-propos de la Charte de l'Écologie urbaine de 1992, Michel Noir explique que « *La problématique de l'écologie urbaine ne se limite pas à faire ou à ne pas faire. Il s'agit plutôt de comprendre les mécanismes d'une ville qui évolue, pour agir en connaissance de cause, sans perdre de vue la finalité de ce système urbain complexe et fragile : l'amélioration de la qualité de vie des habitants* »[128]. Selon cette citation, le développement urbain interagit sur l'environnement. Les risques sont conçus comme en tension entre le développement urbain et la préservation de l'environnement. L'écologie urbaine est considérée comme une politique de gestion du système urbain. « *La ville apparaît comme un système dans lequel entrent l'énergie et les matières premières et dont sortent les résidus de son activité. Ce n'est donc pas un système fermé* »[129]. Les risques ne sont pas considérés comme des accidents exogènes au système économique et urbain. Ils en font partie. D'ailleurs, les catastrophes locales ayant marqué le territoire lyonnais ne sont pas présentées comme des raisons expliquant la mise en place d'une prise en charge intercommunale des risques collectifs. Elles sont peu citées dans les documents publics, à vocation interne ou externe, de la communauté urbaine jusqu'en 1992[130]. Elles sont moins déterminantes que le portage politique de Michel Noir dans l'apparition d'une politique d'écologie urbaine.

---

[126] On retrouve ce constat dans d'autres collectivités locales. Le domaine de l'environnement se met en place dans les années 1960-1970 autour du travail sur les sols pollués, les pollutions urbaines, etc. A ce sujet, Lire : BARRAQUÉ Bernard et THEYS Jacques (sous la direction), *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération, 1971-1995,* Éditions Recherches, Paris, 1998.

[127] « Question de silhouette », *Le Figaro*, 28/05/1990

[128] « Préface de Michel Noir » In *Charte de l'Ecologie Urbaine*, communauté urbaine de Lyon, 1992.

[129] *Ibid*.

[130] L'éboulement de la colline de la Fourvière en novembre 1930, l'accident de Feyzin en janvier 1966, et l'incendie du port Edouard Herriot en juin 1987 font l'objet d'un encadré en page 74 de la Charte de l'Ecologie urbaine de la communauté urbaine de Lyon de 1992.

L'approche de l'environnement en termes d'écologie urbaine que propose la communauté urbaine de Lyon dans les années 1970-1990 est éloignée du modèle de type naturaliste-anecdotique décrit par Pierre Lascoumes, c'est-à-dire la conservation des ressources naturelles. La définition est davantage celle d'un environnement « politico-économico-technique » c'est-à-dire pensé comme *« la résultante des interactions de l'homme avec ses milieux de vie »*[131]. Cette approche désectorise les catégories d'analyse et d'action de la politique de prévention et de gestion des risques qui fonctionne par source d'aléas (naturels ou industriels). Elle propose une appréhension globale des risques collectifs comme éléments interdépendants d'un « système urbain total »[132]. La pensée systémique d'Edgar Morin invite à penser l'agglomération en tant que « systèmes ouverts » dont la régulation nécessite de tenir compte des entrées et des sorties de flux plus ou moins déstabilisateurs[133]. Le concept d'écologie urbaine en lui-même traduit la représentation d'une agglomération en tant qu'écosystème urbain. Pour résumer, il s'agit d'une requalification urbaine, endogène et systémique des risques collectifs.

L'histoire de l'émergence de la prise en compte des risques dans les politiques urbaines est fortement liée au portage politique de Michel Noir. Ce constat corrobore de nombreuses études sur les modalités d'émergence des problèmes publics et sur les processus de mise sur l'agenda. Pierre Favre explique qu'il faut qu'un enjeu public soit mis en compétition dans l'arène politique dans l'espoir que les élus en tirent un profit électoral (Favre, 1992).

Or, parmi les trois agglomérations étudiées dans la thèse, la communauté urbaine de Lyon est le seul exemple où l'émergence d'une action publique de prévention et de gestion des risques est prise en charge politiquement. Il se trouve que c'est aussi le cas étudié dans lequel l'autonomisation d'un domaine propre et dédié aux risques collectifs n'aura finalement pas lieu. S'agissant du portage politique, le modèle de la construction d'un environnement « politico-économico-technique » de Pierre Lascoumes éclaire sur l'importance donnée à « l'expert » dans la légitimation de cette approche. « *Sans être quantitativement dominant, cet acteur est en position centrale, soit parce que le récit le met directement en scène, soit parce que les autres acteurs (politiques, industriels, groupes associatifs) sont mis en interaction avec lui* »[134]. Les agents publics en poste –et en position d'expert à ce moment dans les services de la communauté urbaine de Lyon– vont être les relais de la diffusion de l'approche urbaine et systémique des risques.

[131] LASCOUMES Pierre, *op.cit.*, pp.69-80.
[132] L'expression « système urbain total » est inspirée de la sociologie fonctionnaliste de Marcel Mauss dans *Essai sur le don* (1924). Marcel Mauss propose la théorie du « fait social total ». Chaque fonction sociale est un élément interdépendant d'une institution sociale supérieure, contraignante et englobante.
[133] MORIN Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Le Seuil, Paris, 2005.
[134] LASCOUMES Pierre, *op.cit.,* p.82.

Pour comprendre pourquoi le rôle de l'élu, comme porteur d'un nouvel enjeu public, fait figure d'exception, et non pas de modèle dans notre cas, on s'intéressera dans cette thèse s'intéresse tout particulièrement au rôle des agents administratifs dans la redéfinition des risques collectifs dans une dimension territorialisée, systémique et urbaine. Ce rôle apparaît décisif et indépendant d'un portage politique dans les autres cas d'agglomérations étudiées.

### *2. La prévention et la gestion des risques au cœur des systèmes urbains*

Dans le cas de l'agglomération havraise, une requalification territoriale de la question des risques s'opère aussi par la définition endogène des risques dans les systèmes urbains. Pourtant, il n'y a pas d'école de pensée commune. C'est par le rapprochement d'agents publics provenant de diverses institutions publiques locales liées à la prévention et la gestion des dangers –principalement la sécurité civile, l'hygiène-santé et l'éducation– qu'une approche endo-urbaine des risques collectifs se dégage conjointement. Dans le cas de l'agglomération havraise, l'approche systémique est issue de la pratique professionnelle d'agents publics. Ces derniers mènent des expériences d'information préventive et de gestion opérationnelle. Ces expériences font émerger des pratiques considérant les risques comme des éléments inhérents, et non pas comme des accidents externes, au système économique et urbain d'agglomération.

Deux données historiques permettent de comprendre le rapprochement entre des cultures professionnelles –notamment la sécurité civile et l'hygiène-santé– autour de l'essor d'une pratique commune d'approche urbaine et systémique des risques collectifs dans les agglomérations.

Le corps des sapeurs pompiers de la Ville du Havre dispose d'une forte légitimité depuis leurs interventions lors des bombardements de la zone portuaire et de l'estuaire de la Seine durant la Seconde Guerre mondiale. Dans les années 1971, ils disposent d'un fort soutien à la mairie du Havre et de toute la confiance du maire André Duroméa[135]. Le corps des sapeurs pompiers a dès lors une large autonomie dans son choix d'organisation. Dans les années 1980, un lien très fort se tisse entre le corps municipal des sapeurs-pompiers du Havre et une unité spécialisée dans la gestion des risques technologiques au sein des services départementaux d'incendie et de secours de Seine-Maritime[136]. Alors qu'il existe plusieurs bassins de risques majeurs en Seine-Maritime, l'unité départementale de gestion des risques technologiques met en place une nouvelle approche de prévention et de gestion des risques collectifs dans la zone industrialo-portuaire du Havre. L'officier de sapeur-pompier du corps municipal du Havre s'intéresse aux risques technologiques, notamment au transport de matières dangereuses et au risque chimique. Deux principes communs dans l'approche des risques collectifs intéressent conjointement le corps municipal et le groupement territorial du corps départemental.

D'une part, concernant l'analyse des risques, la pluridisciplinarité de l'équipe départementale est appréciée de l'officier havrais, lui-même diplômé d'État en pharmacie. L'unité départementale est composée d'un colonel de sapeurs-pompiers chargé des problématiques de risques technologiques et de gestion globale des risques, d'un ingénieur du

[135] Le mandat d'André Duroméa dure de 1971 à 1994, mais il est présent en tant qu'adjoint dans l'équipe municipale dès 1961.
[136] Avant la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours dite « loi de départementalisation », l'organisation des centres de secours municipaux est indépendante de la structuration à l'échelon départemental.

génie chimique, d'un toxicologue, d'un capitaine de sapeurs-pompiers, d'un spécialiste sur le risque nucléaire ainsi que d'un géographe en système d'information géographique sur cartographie numérique. D'autre part, concernant la gestion opérationnelle, la supra-communalité du groupement territorial apparaît indispensable aux pompiers du Havre. Aujourd'hui directeur de l'information sur les risques majeurs de la communauté d'agglomération havraise, l'officier des sapeurs-pompiers du Havre de l'époque explique l'importance que revêtaient l'élargissement du périmètre municipal et la mutualisation des services spécialisés pour leur pratique quotidienne de prévention et de gestion des risques.

> « *Des corps professionnels, ça doit être pour tout le monde. On ne peut pas imaginer cela à un niveau strictement municipal, ça veut dire que 70% du territoire français n'aurait pas été défendu sur ce type de risque.* » Entretien P.L., directeur de la DIRM, CODAH, le 1er juin 2007.

La capacité à rassembler des moyens (techniques et humains) plus spécialisés et plus novateurs que les corps municipaux est un atout que les sapeurs-pompiers du Havre attribuent à la supra-communalité de l'unité spécialisée. Le travail de l'unité départementale de gestion des risques industriels a correspondu aux attentes de pluridisciplinarité et aux souhaits des pompiers municipaux du Havre d'intervenir dans le bassin de risques de la zone industrialo-portuaire. Cette adéquation n'a pas eu lieu dans d'autres centres de secours municipaux du département comme à Rouen ou à Dieppe. Dans l'agglomération havraise, le rapprochement de l'unité départementale de gestion des risques industriels et du corps de sapeurs-pompiers de la Ville du Havre a permis le développement d'une appréhension pluridisciplinaire et supra-communale des risques mais aussi d'une pratique opérationnelle territorialisée. Les principes défendus sont la prise en compte des phénomènes de synergie et des effets d'interactions entre les différentes fonctions urbaines (habitat, production, transport, environnement, etc.) d'un même territoire d'activités économiques et sociales.

Un second élément explique la convergence entre ces cultures professionnelles différentes vers une définition systémique et urbaine des risques. La présence d'une tradition hygiéniste est un moteur à la fois historique et local de prise en compte globale des risques.

L'insalubrité des marais en bordure de l'estuaire de la Seine provoque encore au 19ème siècle des épidémies de choléra, de typhoïde et de paludisme dans les zones urbanisées. Un premier bureau d'hygiène est créé en 1819 et il devient le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise (SIHRH) en 1950. L'école hygiéniste havraise a marqué très tôt l'histoire de la prévention sanitaire des risques liés à la coexistence entre les lieux d'habitat et les foyers de pollution. Le traitement préventif des pollutions et des nuisances d'origine industrielle fait l'objet d'une rapide prise en charge par les professionnels de l'hygiène et de la santé. En 1986, une émanation de styrène produit un nuage toxique. Les signaux d'alerte sont déclenchés. L'alerte conduit les personnels enseignants à des réflexes d'évacuation des élèves dans les cours des établissements scolaires au lieu du confinement préconisé. Suite à cela, des

enfants souffrent de malaises. Les médias soulignent le manque de réactivité des acteurs publics. Ils pointent la panique dans les services de secours qui sont intervenus tardivement.

La Ville du Havre décide de répondre par le renforcement du travail d'information préventive sur les risques majeurs au sein de son service municipal d'hygiène-santé[137]. En 1988, une enquête sur les perceptions des risques industriels est menée sur le territoire du bassin industriel de l'agglomération havraise, c'est-à-dire dans les villes du Havre, de Fécamp et de Gonfreville-L'Orcher. La prise en compte des perceptions est appréhendée au niveau du bassin d'activités et de risques. Les conclusions de l'enquête insistent sur le manque de sensibilisation aux réflexes en cas de crise[138]. Au début des années 1990, la Ville du Havre décide de créer un service d'information préventive sur les risques majeurs au sein du service hygiène-santé. De façon concomitante, l'arrivée d'une thématique sur les risques majeurs correspond à une dissociation dans l'organigramme de la Ville du Havre entre le secteur de l'hygiène-santé et celui de l'environnement[139]. L'information préventive est alors placée dans un nouveau service dédié à l'environnement.

En 1991, le service d'information sur les risques majeurs met en place des outils d'information de la population, notamment le programme POLLUX à destination des établissements scolaires sous forme de stages de formation (par exemple, des visites de sites industriels ou des livrets pédagogiques). L'opération est couronnée par la médaille des Eco-maires. Pourtant, le service d'information peine à s'imposer dans l'organigramme de la Ville du Havre. Les préoccupations politiques pour les enjeux de santé-environnement ne suffisent pas à soutenir la pluridisciplinarité de la mission d'information sur les risques majeurs portée par une chargée de mission ayant une culture professionnelle médicale –c'est une ancienne infirmière– dans un service environnement. De plus, la chargée de mission sur l'information préventive cherche à promouvoir une approche supra-communale.

La volonté de cerner l'ensemble de la population de l'agglomération havraise touchée par la présence du complexe industriel et chimique est très présente. Pour atteindre cet objectif de supra-communalité, la chargée de mission organise les formations du programme POLLUX avec l'Éducation Nationale par circonscription académique. Cette initiative pose un problème de lisibilité de l'action publique municipale à l'administration de la Ville du Havre.

> *« Ce qui bloquait, c'était la circonscription académique qui dépassait les limites administrative de la ville, qui ne sont pas non plus celles du*

[137] Bien qu'il existe un syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise depuis les années 1950, certaines grandes communes conservent des services administratifs dédiés à l'hygiène et à la santé publique.
[138] LALO Anne, *Développement durable et risques technologiques majeurs. Enquête d'opinion auprès des habitants de la Seine*, Rapport pour le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise, Institut Universitaire de Nice-Côte d'Azur, octobre 2000.
[139] L'arrivée du service d'information sur les risques majeurs ne semble pas être la cause, mais l'élément déclencheur de la scission entre les services santé et environnement. Un long conflit oppose dans le service un agent public de culture professionnelle médicale à un autre agent anciennement ingénieur à propos de la diffusion ou non d'une enquête de santé publique particulièrement précise.

> *département, donc il fallait aller outre les logiques territoriales institutionnelles.* » Entretien M.A.D, chargée de mission information préventive, DIRM, CODAH, le 18 octobre 2005.

La pratique professionnelle de cette mission d'information préventive sur les risques majeurs valorise l'intervention à l'échelle du territoire de vie, d'activités et de risques. L'idée est d'appréhender les risques collectifs au travers des dynamiques territoriales et sociales. Un des arguments –d'ailleurs toujours présent dans les énoncés et les pratiques de la chargée de mission– est qu'il faut prendre en compte la diversité des modes de vie, d'emploi et d'activités notamment en termes de mobilité des populations dans une même agglomération. De son côté, l'administration municipale havraise cloisonne les espaces d'interventions publiques au périmètre de la commune.

Les agents publics porteurs d'actions de prévention et de gestion des risques cherchent à composer des équipes pluridisciplinaires qui appréhendent toutes les composantes urbaines des risques collectifs. Les risques sont envisagés comme la résultante des interactions entre l'agglomération et son environnement économique, social ou culturel. Ces deux expériences professionnelles –celle des sapeurs-pompiers et celle du service d'information préventive– se déroulent dans les mêmes années 1970-1990 et sur le même espace d'agglomération havraise. Dans deux domaines professionnels publics distincts, des agents administratifs construisent en parallèle une même définition pluridisciplinaire et territorialisée des risques.

Le risque collectif n'est pas appréhendé par une cause ou par une source d'origine. Il est le résultat de l'accumulation et de l'interconnexion, temporelle ou spatiale, des différentes fonctions urbaines inscrites sur un même territoire de vie. Cette approche territorialisée regroupe des professions publiques différentes, mais elle décloisonne aussi les espaces administratifs. De là, les agents publics cherchent des moyens de prévention et de gestion en tenant compte de l'ensemble des complexités urbaines. Les professionnels du secours mettent en place une gestion opérationnelle des risques industriels dans une logique de zone industrialo-portuaire. Les métiers de la santé et de l'hygiène se retrouvent en charge du traitement préventif des pollutions industrielles par syndicat intercommunal d'hygiène ou par circonscription académique.

Malgré les entorses à la catégorisation du risque en fonction des sources d'origine, à la sectorisation professionnelle dans les administrations et aux limites communales, cette démarche de prise en compte des risques dans une optique endo-urbaine et systémique va perdurer. La pérennité de cette mise sur l'agenda est d'autant plus surprenante qu'elle s'effectue en l'absence de portage politique par des représentants élus.

* * *

Le point précédent rend compte des conditions d'émergence d'une conception territoriale des risques dans la communauté urbaine de Lyon et dans la communauté d'agglomération havraise. **L'approche territoriale des risques collectifs s'exprime par une requalification endo-urbaine des risques. Cette requalification traduit une approche systémique et fonctionnelle de l'agglomération basée sur l'accumulation et l'interconnexion des fonctions urbaines.**

À la communauté urbaine de Lyon, le risque collectif est considéré comme constitutif du système urbain. Dans cette optique, la modification d'une des composantes du système entraîne la transformation du tout. Cette notion d'interdépendances entre les transformations urbaines et les autres éléments composant l'écologie urbaine est une conception théorique. Elle n'est pas suivie de mise en pratique ou d'instruments d'action publique. Par contre, dans le cas de l'agglomération havraise, l'approche systémique est issue de la pratique professionnelle d'agents publics. Le risque est considéré comme un élément participant au système économique et urbain de l'agglomération. Des expériences de gestion opérationnelle des risques technologiques et d'information préventive, basées sur les caractéristiques territoriales d'occurrence et de diffusion des risques, sont mises en place. Elles tentent de faire émerger des pratiques décloisonnant les secteurs professionnels autour d'une pratique supra-communale et infra-étatique de la prévention et de la gestion des risques.

Malgré les importantes différences d'apparition d'une définition territoriale des risques, la requalification endo-urbaine des risques se fonde sur une même représentation des territoires d'agglomération. Cette hypothèse ne doit pas obstruer l'action de sélection et de choix de cette perspective systémique des risques endo-urbains[140].

Le risque « endo-urbain » est défini comme l'ensemble des risques liés au « fonctionnement » de la ville, et non pas les risques liés à la vie sociale sur un territoire urbain. Le risque « endo-urbain » est à la fois les « risques manufacturés » c'est-à-dire produits par le fonctionnement de la ville (Beck, 2003) et les risques externes survenant sur l'espace urbain, supposés avoir des caractéristiques de diffusion propres selon le mode de développement urbain. Ils sont définis en fonction des conditions évolutives de développement mais aussi des décisions d'aménagement des territoires. L'existence ou non d'un risque dépend des caractéristiques du milieu, s'il est naturel, périurbain, urbain dense, etc. C'est une définition qui privilégie une compréhension des risques à partir de l'analyse du système économique et urbain de l'agglomération. Les territoires urbains sont considérés comme des espaces agglomérés, c'est-à-dire reliés entre eux par un même système de production et de condition de vie. Le système urbain d'agglomération est envisagé en termes

[140] Le choix de décrire le fonctionnement de la ville comme un système n'a rien d'évident. Il ne va pas de soi. Nous étudions ici un processus conscient de requalification d'une situation pour créer des ressources de pouvoir et des possibilités à agir. *Voir* : note de bas de page n°1 de l'introduction à la première partie.

d'accumulation voire de concentration de fonctions urbaines multiples (comme par exemple, la production de biens, les échanges de services, l'habitat, les déplacements pendulaires, les loisirs, les centres de décision, etc.) qui sont interdépendantes les unes des autres. La défaillance de l'une entraîne la déficience des autres. Les risques sont analysés comme des éléments interdépendants de ce système. Cette définition systémique des risques se retrouve des analyses théoriques entre 1980 et 1990 (Dourlens, 1988 ; Lavigne, 1988 ; Chaline & Dubois-Maury, 1994 ; November, 1994).

Notons que si les expériences locales présentées peuvent paraître uniques, les approches systémiques des risques collectifs dans l'espace urbain retenues par les agents publics sont à mettre en parallèle avec l'histoire du génie de l'environnement dans les années 1960-1970. La notion de génie est elle-même liée au développement de la connaissance des territoires (par la construction de routes, par l'usages des cartographies, etc.). Les ingénieurs qui revendiquent un génie de l'environnement sont attachés à l'approche systémique de la nature et de la ville de l'écologie scientifique (Barraqué, 1993). C'est d'ailleurs autour du profil professionnel d'un ingénieur que se dessine le service de prévention et de gestion des risques de la communauté urbaine de Lyon. La notion d'écologie urbaine est une filiation du génie de l'environnement dans les années 1980-1990, mais qui s'inscrit au-delà du domaine scientifique. Pour l'écologie urbaine, les risques ne doivent pas être analysés par catégorie de cause, technologique ou naturelle, mais selon les interférences entre l'exploitation des ressources, les vulnérabilités de l'environnement et les activités humaines.

Deux précisions peuvent être mises en avant. D'une part, la confiance en la prévision, la protection et la maîtrise reste très présente dans les conceptions endo-urbaines et systémiques des risques collectifs. D'autre part, si les analyses intègrent la complexité et les incertitudes des relations ville-environnement, cette représentation des risques et des territoires se retrouve dans les approches environnementales pour d'autres collectivités locales (Barraqué, 1993).

La définition des risques endo-urbains est le résultat d'un choix d'interprétation du réel, d'une sélection de critères. Le choix de cette définition permet d'avoir des « prises » d'argumentation et de légitimation administrative ou politique. Cette requalification territoriale de la réalité propose une alternative à la catégorisation, dominante dans les services d'État et dans les services municipaux, et donc elle crée un enjeu public non résolu. En territorialisant les risques et en les définissant comme des éléments d'un système urbain, les agents publics créent des possibilités pour faire entrer leur approche des risques collectifs dans les agendas institutionnels des collectivités locales.

À l'instar d'autres études qui mettent en lumière les leviers de l'émergence d'un enjeu public, le travail de requalification territoriale des risques collectifs –en tant qu'éléments interdépendants des systèmes urbains– reproduit des étapes de mise sur l'agenda. La territorialisation des risques permet de mettre sur l'agenda institutionnel un domaine d'action

publique. Pourtant, il n'y a pas de processus de dénonciation d'un danger minimisé par les pouvoirs publics, ni de mobilisation politique ou citoyenne.

En faisant apparaître un enjeu public non-résolu, les agents publics créent un nouveau domaine et un autre cadre institutionnel de résolution. Le prochain point montre comment s'opère le passage de la requalification territoriale à l'inscription institutionnelle de la prévention et de la gestion des risques.

## 2. Du cadre institutionnel au domaine d'action publique : une structuration inversée ?

Pour exister au-delà de la production de sens, les agents publics matérialisent – « équipent » selon les termes de Claude Gilbert[141]– leur approche endo-urbaine des risques collectifs. Dans un premier temps, cette matérialisation consiste à délimiter un domaine d'action publique et un cadre administratif. La visibilité, l'identité et la légitimité de la structuration d'un domaine professionnel et d'un cadre institutionnel sont des étapes décisives dans le processus de mise sur agenda.

Pour concrétiser leur construction définitionnelle, les agents publics traduisent leur approche des risques collectifs dans une pratique professionnelle. Pour « créer » une profession, les agents publics apportent la preuve qu'ils peuvent prendre en charge les dynamiques spatiales des risques, à l'échelle de l'agglomération, qu'ils ont identifiées par une connaissance et une pratique adaptées (Jeannot, 2005). Plus qu'une profession, il s'agit de produire un domaine d'action publique. De plus, l'identification d'un niveau de gouvernement local et d'une forme administrative est déterminante pour stabiliser un cadre institutionnel. Or, les caractéristiques systémiques et urbaines de la définition territorialisée des risques ainsi que l'objectif de décloisonnement pluridisciplinaire créent des obstacles –ou du moins révèlent des contentieux– pour la construction du domaine d'action et pour la désignation d'un cadre institutionnel.

**Dans les cas étudiés, la structuration de la prévention et de la gestion des risques endo-urbains passe d'abord par la création de services administratifs au niveau supra-communal avant la mise en place d'une « nouvelle » profession.** Il va s'agir de comprendre pourquoi cette structuration est « inversée » c'est-à-dire que les agents publics vont devoir choisir un échelon institutionnel intercommunal avant de définir les contours d'un domaine d'action publique.

Alors que la délimitation du cadre institutionnel au niveau des agglomérations émerge et s'impose « à marche forcée » **(1)**, la constitution du domaine d'action publique se réalise « en creux » des métiers des autres acteurs locaux de la prévention et de la gestion des risques collectifs **(2)**. Cette construction est dite « inversée » en comparaison à l'analyse séquentielle de la construction des politiques publiques où la détection d'un problème et la construction d'un domaine de résolution sont antérieures à la définition d'un cadre de réponse (Meny & Thoenig, 1989 ; Muller & Surel, 1998).

[141] GILBERT Claude, *La fabrique des risques*, Cahiers internationaux de sociologie, vol. CXIV, 2003, pp.55-72.

### *1. Le cadre intercommunal de la politique de prévention et de gestion des risques « à marche forcée »*

La conceptualisation d'une définition territorialisée des risques collectifs dans les agglomérations urbaines peut paraître purement théorique. Par contre, le travail de structuration d'un cadre d'action au niveau intercommunal fait entrer les agents publics dans une démarche concrète de positionnement institutionnel et politique. Cette période de structuration les amène à valoriser leur approche intercommunale de la prévention et de gestion des risques. Or, l'échelle administrative intermédiaire entre les communes et les départements est absente du processus de décentralisation des gouvernements locaux lancé dans les années 1980. La création d'un cadre institutionnel d'action se réalise « à marche forcée », c'est-à-dire soit par l'intervention directe du préfet de département, soit dans le rapport de force entre des agents territoriaux de différentes institutions communales.

L'exemple de l'agglomération nantaise illustre l'avènement d'une prise en charge intercommunale de la prévention des pollutions grâce à la décision du préfet de département de créer une structure *ad hoc*. Le point de départ est la pollution d'un ruisseau qui traverse plusieurs communes.

Les cours d'eau de l'agglomération nantaise dans les années 1960 sont de mauvaise qualité. C'est l'époque du « tout-à-l'égout » dans les réseaux d'assainissement d'eaux usées ou d'eaux pluviales qui se déversent dans les ruisseaux[142]. Les pollutions du ruisseau de l'Aubinière à l'est de l'agglomération nantaise sont régulièrement détectées, notamment par les égoutiers intervenant sur le secteur qui craignent d'être intoxiqués. Le ruisseau change de couleur plusieurs fois par jour. Lorsque les pouvoirs publics tentent d'intervenir, leurs marges de négociations sont réduites par les menaces de fermeture d'une usine ou d'un entrepôt. Les entrepreneurs privés tiennent un discours : « *laissez-moi polluer ou je ferme cet atelier* » explique l'actuel directeur de la cellule anti-pollution de la communauté urbaine de Nantes[143]. Les pollutions sont dues aux pratiques des habitants de l'agglomération, mais aussi aux pratiques des usines situées dans la zone industrielle de Carquefou, Sainte-Luce-sur-Loire et Nantes. En 1969, la préfecture de Loire-Atlantique suspecte une industrie d'opérer des rejets toxiques à proximité de la prise en eau potable de l'agglomération. Le préfet souhaite que le coût de la dépollution soit supporté par le pollueur et que ces usages soient dénoncés. Mais cette forme anticipée d'application du principe de pollueur/payeur ne mobilise pas les acteurs institutionnels locaux. Du côté des services de l'État, les inspecteurs des installations classées expliquent au préfet que cette usine ne relève pas de leurs compétences[144]. En plus, ce cours

[142] *25 années de prévention et de lutte contre les pollutions*, District de l'agglomération nantaise, Cellule Opérationnelle de Prévention des Risques, avril 2000.
[143] Extraits d'entretien H.P., COPR, Mission Risques et Pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 1er juin 2005.
[144] Les compétences des inspecteurs des installations classées sont en voir d'être révisées par la loi du 19 juillet 1976. Lire : BONNAUD Laure, *Au nom de la loi et de la technique : L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970*, Politix, n°69, 2005, pp. 131-161.

d'eau est non domanial c'est-à-dire, d'une part, qu'il ne relève pas des compétences de l'État et, d'autre part, que son entretien est censé être assuré par les riverains. Si ces derniers n'interviennent pas, le maire peut user de son pouvoir de police administrative, soit pour obliger le nettoyage, soit pour pallier la carence des riverains[145]. Mais, les maires concernés par la pollution regardent passer les rejets toxiques du cours d'eau vers la commune suivante.

Devant l'aggravation des pollutions du cours d'eau de l'Aubinière, la préfecture impose, en 1971, la création d'une cellule d'intervention sur les pollutions. D'emblée, le préfet crée cette cellule au niveau intercommunal. Elle s'appelle la cellule anti-pollution. Plusieurs étapes, contribuant à l'élargissement de son domaine et de son territoire d'intervention, jalonnent la mise en œuvre de la cellule anti-pollution de l'agglomération nantaise.

Tout d'abord, la cellule n'est opérationnelle qu'en 1975 avec l'affectation de deux postes d'agents à temps partiel : un inspecteur de la salubrité et un surveillant technique. La cellule anti-pollution ne dépend unilatéralement ni de l'inspection des installations classées, ni du service d'hygiène d'une des communes. Son statut est mixte : son rattachement administratif est situé à la Ville de Nantes, sous la responsabilité de l'ingénieur subdivisionnaire des installations classées. Progressivement, leurs interventions dépassent les seules pollutions de cours d'eau. Les agents de la cellule anti-pollution interviennent en cas d'intoxications ou de pollutions de toute nature survenant sur l'espace urbain ou périurbain de l'agglomération (par exemple les déversements des cuves de camions sur la chaussée). Puis, la cellule anti-pollution devient véritablement intercommunale en 1986 avec la signature de conventions d'assistance technique avec six communes de l'agglomération nantaise. Ensuite, en mars 1990, les deux agents techniciens territoriaux inspecteurs de salubrité sont nommés inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (IICPE) par le préfet sur l'ensemble du territoire supra-communal. Ils sont placés à ce titre sous l'autorité de l'ingénieur divisionnaire de l'industrie et des mines, responsable du groupement de Nantes. Finalement, ces deux assermentations permettent aux agents d'intervenir à la fois dans le cadre de contrôle préventif des entreprises mais aussi dans le cadre d'interventions sur des pollutions déclarées. Sur le volet préventif, il s'agit de mettre au point une connaissance maillée du tissu industriel et urbain, des sources de nuisances et des effets prévisibles des pollutions sur l'environnement. Sur le volet opérationnel, les agents interviennent en cas de pollution avérée, en coordination avec le corps des sapeurs-pompiers et les inspecteurs des installations classées.

Le rôle du préfet est primordial dans la création d'une cellule de prévention et de gestion des risques au niveau de l'agglomération nantaise. La mise en place du cadre d'action est portée par un acteur ayant un fort pouvoir de décision. L'exemple nantais pourrait faire figure d'idéal-type de l'approche séquentielle. Toutefois, deux points viennent nuancer cette

[145] Code de l'environnement, partie législative modifiée par la loi relative à la protection de la nature du 10 juillet 1976, *Cours d'eaux non domaniaux*, première sous-section « curage et entretien », articles L. 215-14 à 19.

impression. La rapidité de la réponse institutionnelle est aussi due, d'une part, au fait que les inspecteurs des installations classées ont fermement explicité leur refus d'étendre leur champ d'inspection et, d'autre part, à l'absence de prise en compte des réticences du corps municipal de sapeurs pompiers de Nantes.

Dans le cas de l'agglomération havraise, des acteurs, aux intérêts contraires, se mobilisent et trouvent des résonances pour faire valoir leurs positions. Dans ce cas, la structuration du cadre institutionnel n'est pas aussi linéaire. On a vu que différentes institutions locales liées à la prévention et à la gestion des risques développent de façon concomitante une vision endo-urbaine des risques collectifs et une approche systémique des territoires d'agglomérations. Le passage de la requalification à la structuration d'un cadre institutionnel stabilisé, entre les années 1990-2000, révèle des contentieux entre les institutions chargées de l'hygiène/santé et celles qui s'occupent de la sécurité civile.

Aux côtés de l'unité opérationnelle de gestion des risques technologiques des services départementaux d'incendie, le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise (SIHRH) se retrouve pendant les années 1990 en charge du réseau de sirènes d'alerte et de l'information préventive des risques pour la population. Un parcours chaotique et conflictuel s'ouvre entre les institutions locales autour de la gestion de l'alerte au niveau intercommunal.

Ce parcours commence en 1991. La sortie d'une circulaire sur l'articulation entre les plans d'opération interne dans les industries et les plans d'urgence visant les installations classées[146] permet de mettre en place un réseau de sirènes d'alerte, à l'échelle de la zone industrialo-portuaire du Havre, sur les onze communes concernées par un plan particulier d'intervention (PPI)[147]. Le préfet de Seine-Maritime confie aux sapeurs-pompiers du Havre la mise en place du réseau d'alerte en collaboration avec les communes et les industriels. Les pouvoirs publics cherchent une organisation intercommunale capable de prendre en charge la gestion du réseau d'alerte. L'actuel directeur de la direction pour l'information des risques majeurs de la communauté d'agglomération havraise retrace les critères de choix.

[146] Circulaire du 30 décembre 1991 relative à l'articulation entre le plan d'opération interne (POI) et les plans d'urgence visant les installations classées de type plan ORSEC, Journal Officiel du 16 février 1992. Bien que ce soit l'objet du plan particulier d'intervention (PPI), la circulaire insiste sur l'importance que le P.O.I. reproduise les mesures d'urgence qui incombent à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police, notamment en matière d'alerte du public, des services, des concessionnaires et des municipalités concernés. De plus, la circulaire insiste sur les conditions d'implantation des sirènes qui permettent de satisfaire à l'obligation d'alerte sur l'ensemble du périmètre. Elle précise qu'il peut être « nécessaire de mettre en place un réseau de sirènes (…) Lorsque plusieurs entreprises sont visées, il convient de les inciter à s'associer entre elles et avec les collectivités locales concernées pour la mise en place d'un réseau. A titre d'exemple, une telle association a déjà été réalisée à Notre-Dame-de-Gravenchon »

[147] Un plan particulier d'intervention (PPI) concerne l'organisation des secours au sein d'une entreprise industrielle en cas d'accident très grave, dont les conséquences débordent ou risquent de déborder largement le cadre d'une usine, et ce en vue de la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Le PPI précise aussi les missions respectives de l'État et des collectivités locales, ainsi que les modalités de concours des personnes ou organismes privés appelés à intervenir.

> *« La question s'est posée de la structure pour gérer ça, capable de passer des marchés publics et regroupant le plus de communes concernées par le PPI et le réseau de sirènes, soit onze communes. Le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise regroupait plus que les onze communes du PPI, mais il en comportait 9 communes sur 11 communes. Les deux, c'étaient Oudale et Sandouville. Ça a permis de commander des sirènes et de les installer. »* Entretien P.L., directeur de la DIRM, CODAH, 1er juin 2007.

Le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise se retrouve responsable du financement mais aussi de la gestion du réseau d'alerte. Le réseau d'alerte dispose d'une structure publique intercommunale mais les sapeurs pompiers municipaux se reconnaissent peu dans le mode de fonctionnement et de travail du syndicat d'hygiène. Surtout, deux ans plus tard, les élus de la Ville du Havre décident de transférer la gestion du programme POLLUX d'information préventive sur les risques majeurs au syndicat intercommunal d'hygiène, même si la responsabilité de la compétence reste attribuée au service environnement de la Ville du Havre. Les agents publics en charge de l'information préventive se retrouvent, eux aussi, bon gré mal gré dans le syndicat intercommunal d'hygiène. Ce double rattachement forcé de l'alerte et de l'information préventive permet tout de même aux agents publics de trouver un cadre commun d'action au niveau intercommunal pour matérialiser leur approche conjointe des risques collectifs.

Cependant, cette double implication dans le financement de l'alerte et dans la gestion de l'information préventive ne plaît pas aux autres élus du syndicat intercommunal d'hygiène et encore moins à sa nouvelle présidente, adjointe à l'environnement et à la santé à la mairie du Havre depuis le changement d'équipe municipale en 1995. Trois séries d'éléments expliquent la volonté de retrait des missions de prévention et de gestion des risques collectifs du syndicat intercommunal d'hygiène.

Tout d'abord, dans la seconde moitié des années 1990, les financements prévus par l'État pour mettre en réseau les sirènes d'alerte ne sont toujours pas budgétisés. Ensuite, la participation des pompiers communaux est remise en cause par la préparation de la loi de départementalisation des corps municipaux de 1996. Enfin, devant ces reconfigurations, en 1999, le directeur général adjoint de la Ville du Havre décide la création d'un service de prévention des risques et de gestion de crise à la direction à la sécurité civile urbaine de la Ville du Havre. Ce nouveau service communal rapatrie le service d'information préventive sur les risques majeurs à la Ville du Havre. C'est un soulagement pour les élus et la présidente du syndicat intercommunal d'hygiène mais un recul pour les agents porteurs d'une politique intercommunale de prévention et de gestion des risques.

La constitution de ce service municipal de prévention et de gestion des risques réunit certains membres de l'unité de gestion des risques technologiques qui ont vu leur détachement accepté (parfois non sans mal) du corps des sapeurs-pompiers et la responsable de l'information préventive au service environnement de la Ville du Havre. Le service reproduit l'objectif de pluridisciplinarité en respectant l'agrégation des différentes missions d'information, de prévention et d'alerte amorcée dans le syndicat intercommunal d'hygiène, mais pas celui de l'objectif de supra-communalité. Même si quelques missions restent supra-communales, l'objectif d'ancrage territorial de la démarche de prévention et de gestion des risques dans l'agglomération n'a pas tenu.

Très rapidement, le responsable du service de prévention et de gestion des risques de la Ville du Havre envisage les modalités de la création d'une autre structure pour gérer les risques au niveau de l'estuaire de la Seine, toujours sur la thématique de l'alerte. En 2001, alors qu'un projet de groupement d'intérêt public appuyé par le sous-préfet est en cours, la création de la communauté d'agglomération de la région havraise est prévue, avec un service de prévention des risques.

Que ce soit dans le cas de la région nantaise ou havraise, les agents publics porteurs d'une définition territoriale des risques collectifs tentent d'imposer un cadre institutionnel pour construire l'action publique de prévention et de gestion des risques : celui des agglomérations urbaines. Cette échelle territoriale est une caractéristique inhérente à la définition endo-urbaine et systémique préalablement présentée. Cette structuration est un enjeu d'identité et de visibilité qui se réalise toutefois « à marche forcée » dans le sens où elle requiert soit l'intervention d'acteurs à fort pouvoir de décisions local, soit l'acharnement des agents territoriaux à se maintenir dans des institutions intercommunales.

### *2. La professionnalisation « en creux » d'un domaine d'action publique*

Pour matérialiser la requalification des risques endo-urbains, les agents publics porteurs d'une définition territoriale des risques cherchent à « créer une profession » dans le sens où ils tentent de délimiter des aptitudes professionnelles, tant en termes de production de connaissances que de savoir-faire opérationnels sur un marché du travail. Dans le cas d'un processus de mise sur agenda institutionnel, nous parlerons de la création d'un domaine d'action publique. Pour autant, les agents publics porteurs d'une définition territoriale des risques se construisent une forme d'identité professionnelle[148]. La sélection de critères de définition professionnelle comprend une connaissance fine des évolutions territoriales des agglomérations et de leurs interactions, ainsi qu'une pratique régulière de prévention des risques et de gestion des pollutions. Il apparaît que cette professionnalisation s'effectue « en creux », c'est-à-dire sur les failles de connaissances, de compétences mais aussi de responsabilités juridiques des acteurs locaux de la prévention et de la gestion des risques.

Pour la production de connaissance, les agents publics porteurs d'une définition urbaine des risques valorisent leur connaissance de l'évolution des territoires naturels et industriels d'agglomération et leur attention portée aux effets d'interdépendance entre les différents enjeux de développement. Ils optent pour une attitude de vigilance des dynamiques territoriales.

Cette connaissance des dynamiques territoriales est acquise soit par le recours à des outils de mesure, soit par l'observation et le recensement. Dans le cas de la communauté d'agglomération du Havre, l'unité départementale des sapeurs pompiers –spécialisée dans les risques technologiques– profite de sa distance avec le quotidien des interventions municipales pour développer des outils informatiques et géographiques de représentation et d'analyse des vulnérabilités des systèmes urbains d'agglomération. Par exemple, l'unité recrute en 1990 un géographe pour réaliser des cartographies dans le cadre des plans de secours sur le transport de matières dangereuses, c'est-à-dire des cartes d'itinéraires de dessertes pour les risques liés aux passages de tunnel. Ce nouvel agent participe aussi à la mise en place d'un logiciel de modélisation des accidents industriels qui offre une série de *scénarii* sur la base des études de dangers des industriels « *mais sans se limiter aux périmètres réglementaires* »[149].

À la communauté urbaine de Nantes, les agents publics porteurs d'une vision endo-urbaine des risques mettent en avant le travail d'enquête sur les évolutions des territoires de l'agglomération. En 1993, ils assurent que toutes les zones industrielles de l'agglomération ont été inspectées.

---

[148] Les termes de « création de profession » et d'« identité professionnelle », dans le cadre de la création d'un domaine d'action publique, servent à rendre compte des éléments de distinction et de légitimation qui permettent de créer une pratique administrative autonome. Pour autant, la thèse ne fait pas une sociologie des professions.

[149] *L'approche globale ORMES – Gestion de l'alerte*. Document de présentation pour l'assemblée des communautés de France, le club des agglomérations, mercredi 21 avril 2004, Issy-les-Moulineaux.

> *« Dès le début, ça nécessite une connaissance minutieuse systématique du terrain dans une logique de suivi par bassins industriels car la reconnaissance faite par les pompiers existait mais est apparue insuffisante. »* Entretien H.P., directeur de la COPR, Mission Risques et Pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 1er juin 2005.

Pour chaque usine, les agents publics de la cellule anti-pollution font une fiche avec les produits contenus et leur nature. Les pompiers ont ces indications supplémentaires en cas d'intervention. *« Parfois, il ne faut pas utiliser d'eau par exemple ! »* expliquent les agents anti-pollution de l'agglomération nantaise. Les agents publics mettent en avant leurs apports en matière de mutualisation et de coordination avec une approche attentive aux interactions urbaines. Cette contribution est présentée comme une plus-value pour les sapeurs-pompiers ou les services de sécurité civile. L'argumentaire des agents de la cellule anti-pollution se complète d'une amélioration permanente de l'actualisation des connaissances grâce aux interventions régulières de prévention ou de contrôle, et non pas uniquement lors des opérations de secours. Selon ces agents publics des risques, les activités sur une zone industrielle et les effets des interdépendances entre leurs activités peuvent changer rapidement. Ils retournent environ tous les trois ans sur chaque site industriel ou naturel. Selon leurs observations : *« À chaque fois, de nouvelles pollutions ou des activités supplémentaires »* sont apparues. Enfin, les agents publics mettent en avant l'homogénéité des données et des procédures qu'ils produisent et qu'ils transmettent aux pouvoirs publics en charge des opérations de secours. Face à l'hétérogénéité des études de danger réalisées par chaque industriel, les agents de la cellule anti-pollution recommandent une centralisation des données.

Le travail de production de connaissance, entrepris dans l'agglomération havraise et nantaise, traduit une attitude de vigilance des transformations des territoires. Le recours à des outils de prévision et de modélisation, le souci de mutualisation et de coordination territoriale, l'actualisation constante des données et leur centralisation manifestent une veille constante des interactions urbaines. Cette vigilance est revendiquée par les agents publics des risques collectifs dans les agglomérations havraise et nantaise.

Concernant les opérations d'intervention, les agents publics étudiés se spécialisent dans deux aptitudes : l'inspection des sites industriels non répertoriés par les inspecteurs des installations classées et l'assistance préventionnelle aux opérations de secours des sapeurs-pompiers.

Pour inspecter des sites industriels et constater des pollutions, les agents de la cellule anti-pollution de l'agglomération nantaise utilisent la contrainte réglementaire[150]. Ils émettent des procès verbaux pour « obstacle à fonction » si les exploitants des usines empêchent la vérification de certains lieux. Dans le cas de détection de pollutions (par exemple aquatiques ou atmosphériques), ils ont aussi la possibilité de dresser des procès-verbaux ou de faire appel à la police municipale. Dans leurs discours, les agents publics en charge des risques collectifs décrivent le travail d'intervention dans une optique de prévention, voire de collaboration, avec l'industriel ou le pollueur. Ils comparent cette attitude de prévention à l'action des inspecteurs des installations classées. Selon les agents publics en charge des risques collectifs, les inspecteurs des installations classées interviennent, d'une part, uniquement sur les installations les plus dangereuses qui une fois classées pour la protection de l'environnement selon la typologie de la loi de juillet 1976 font l'objet de contrôles multiples et rigoureux. D'autre part, les inspecteurs des installations classées sont réputés intervenir auprès des industriels dans une logique de sanction.

> *« L'attitude [des inspecteurs des installations classées] est très "sur ses gardes", c'est du flicage. Ils se concentrent que sur les risques majeurs pour mettre des PV, des sanctions… Les relations sont très dures et très procédurales avec les industriels : critères et paramètres, constitution de dossiers très lourds… ».* Entretien H.P., directeur de la COPR, Mission Risques et Pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 1er juin 2005.

Les agents de la cellule anti-pollution se définissent à l'opposé mais aussi en complémentarité de cette attitude de sanction. Ils disent vouloir mettre en place un jeu « gagnant-gagant » où ils ont un rôle de conseil et de support pour aider l'industriel à résorber ses sources de pollution. Ils expliquent qu'ils ne cherchent pas à stopper les activités économiques mais à les faire cohabiter avec les autres fonctions urbaines en évitant les superpositions et les accumulations qui créent des dysfonctionnements néfastes dans le système urbain. En cela, les agents de la cellule nantaise anti-pollution se positionnent dans une attitude de conciliation et de régulation.

Dans le cas de l'assistance dans les opérations de secours, les agents nantais de la cellule anti-pollution mettent en avant le bénéfice de leur collaboration avec les pompiers lors des interventions. Pourtant, les pompiers des groupements municipaux de l'agglomération nantaise n'ont pas senti tout de suite cette collaboration. À la fin des années 1980, les premières cohabitations ont été tendues[151]. Les agents de la cellule anti-pollution apportent leurs explications à ces mésententes. Selon eux, les pompiers n'ont pas compris que la cellule anti-pollution faisait à la fois du recensement d'activités industrielles, de l'intervention en cas

[150] À l'époque des faits, les agents de la cellule anti-pollution de Nantes se font retirer leur assermentation. Les contraintes réglementaires citées sont celles que tout agent public municipal ayant des attributions de compétences en hygiène-santé-salubrité peut utiliser en application des pouvoirs de police des maires.
[151] La cellule anti-pollution était localisée dans un centre de secours de la Ville de Nantes.

de pollutions et de la vulgarisation en matière de risques collectifs avec les autres services administratifs, parfois même avec les élus de l'agglomération. Cette pluridisciplinarité créait des doutes sur les capacités réelles des agents publics porteurs d'une définition territoriale des risques à tout faire ou sur leur potentielle duplicité avec les industriels ou les représentants politiques. Les agents en charge des risques expliquent que, après quelques interventions – notamment celle du nuage toxique de 1987[152]–, les pompiers ont compris que cette polyvalence professionnelle était liée à une appréhension urbaine et systémique des risques collectifs. Cette reconnaissance mutuelle s'est concrétisée autour de la signature d'une convention en 1993 sur les modalités d'intervention de la cellule en cas de détection de pollutions lors d'une intervention des sapeurs-pompiers. La signature de cette convention avec les sapeurs-pompiers est un signe de reconnaissance des agents publics. C'est un pas vers leur légitimation institutionnelle.

La participation des agents publics porteurs d'une approche urbaine des risques dans les agglomérations du Havre et de Nantes en cas d'opération de secours est définie comme un rôle de support et de conseil spécialisé dans les risques collectifs liés au fonctionnement et aux dysfonctionnements du système urbain. Cette « aide à l'intervention » n'est pas nécessairement comprise par les sapeurs-pompiers qui défendent leur rôle de principaux acteurs de la prévention et de la gestion des risques au niveau local dans un contexte de réforme du statut des pompiers municipaux (Padioleau, 2002). Néanmoins, la construction d'un domaine d'action publique, « en creux » des autres acteurs locaux de la prévention et de gestion des risques, n'est pas génératrice de conflit à long terme dans les trois agglomérations.

En territorialisant l'action de prévention et de gestion des risques dans les agglomérations urbaines grâce à une approche systémique des interfaces entre la ville et l'environnement, les agents publics promoteurs d'une vision endo-urbaine des risques constatent, voire font l'inventaire systématique, des « trous » ou des « failles » entre les différentes aptitudes professionnelles des acteurs locaux impliqués.

Les agents publics porteurs d'une approche urbaine des risques relèvent qu'il n'y a pas d'effort de connaissance précise des dynamiques des territoires d'agglomérations dans les pratiques de prévention et de gestion des risques. D'une part, cette connaissance se limite aux périmètres municipaux et, dans ce cas, les données de chaque commune ne sont pas forcément homogènes. Cette hétérogénéité est décrite comme une source de défaillance lors des opérations de secours au niveau supra-communal. D'autre part, les données sur les risques industriels sont restreintes par les critères de l'inspection des installations classées. Ces

[152] Dans *Le pouvoir en situation extrême,* Claude Gilbert évoque le rôle de la cellule anti-pollution : elle analyse et communique le degré de toxicité de fumées de l'usine d'engrais NPK lié à l'incendie du 29 octobre 1987 et elle fait la jonction avec les experts extérieurs. Par exemple, la cellule appelle un ancien professeur de la Faculté de pharmacie pour avoir son avis sur l'usage ou non de l'eau pour contrôler l'incendie (pp. 22-46).

données ne prennent pas en compte le tissu industriel dans sa globalité et dans sa diversité. Dans ce cas, l'approche de prévention et de gestion des risques défend une posture de vigilance, c'est-à-dire une attention régulière aux « signaux faibles » de dysfonctionnements du système urbain, que ce soit sur l'environnement, le développement économique ou les zones d'habitat. De plus, les agents publics de la prise en compte des risques à l'échelle de l'agglomération misent sur la reconnaissance de leurs qualifications opérationnelles. Ils aident les sapeurs-pompiers lors des opérations de secours, notamment lors de pollutions d'origine industrielle en gérant la relation avec les propriétaires ou le recours aux experts extérieurs. Lors de leurs visites des bassins industriels, les agents publics des risques délivrent des procès-verbaux sur la base du respect des lois en vigueur et de l'application du pouvoir de police des maires. Le cas échéant, ils se proposent de déclarer la pollution aux pompiers ou à la police municipale. Leur rôle se définit en connaissance des manques de coordination.

En recherche d'équilibre entre la connaissance, la prévention et la gestion des risques collectifs des agglomérations, les agents publics impriment lentement leur empreinte professionnelle pluridisciplinaire. Cette polyvalence nécessaire, réclamée par les analyses et les rapports publics (Bourrelier, 1998), ne correspond pas encore à une réalité institutionnelle bien délimitée et bien stabilisée. Les agents publics porteurs d'une approche territoriale des risques collectifs construisent un domaine d'action publique « en creux » des professions des autres acteurs institutionnels locaux. Ils dessinent un profil professionnel de vigilance des dynamiques territoriales. De plus, ils proposent de fournir une aide à l'intervention en cas d'accidents en procurant une connaissance spécialisée sur les évolutions urbaines, environnementales et industrielles des agglomérations urbaines.

* * *

Le travail de requalification des risques collectifs dans une optique systémique et urbaine menée par un petit nombre d'agents publics se matérialise dans un cadre institutionnel stabilisé à un niveau intercommunal et dans un domaine d'action qui revendique son identité professionnelle. Cette matérialisation est « inversée ». Contrairement à la logique de séquençage des étapes de construction d'un problème public, la constitution d'un cadre institutionnel structuré à un échelon d'agglomération –c'est-à-dire le cadre de résolution– a précédé la constitution d'un ensemble de qualifications professionnelles, c'est-à-dire la définition des moyens de résolution d'un problème pré-identifié.

**Cette structuration inversée révèle deux modalités de construction de l'action publique locale. D'une part, l'agglomération urbaine est l'échelon de gouvernement « auto-désigné » par les agents publics. Ils avaient pré-pensé leur cadre d'action au moment de la requalification de l'enjeu. D'autre part, en définissant un domaine d'action publique, ces agents publics porteurs d'une définition territoriale des risques participent de la redéfinition des compétences des autres acteurs institutionnels locaux.**

L'action de qualification professionnelle de la prévention et de la gestion des risques a un double effet : elle auto-désigne l'agglomération comme le cadre institutionnel adéquat pour prévenir et gérer les risques collectifs, et elle auto-désigne les agents publics porteurs d'une vision territoriale comme les détenteurs de la résolution des enjeux soulevés.

La définition territorialisée de la prévention et la gestion des risques proposée implique que les phénomènes de risques ne doivent pas s'appréhender à un niveau micro-local (comme l'habitat individuel, le périmètre de danger d'une entreprise, le quartier ou même la commune). Le périmètre national est aussi disqualifié d'office par une approche en termes d'interaction des fonctions urbaines dans une configuration territoriale, c'est-à-dire dans un territoire ayant sa propre histoire économique et sociale. Du coup, les agents publics porteurs d'une volonté de prise en charge des risques au niveau intercommunal « auto-désigne », dès la définition du risque endo-urbain, le cadre institutionnel intercommunal comme l'échelle de leur action publique. Comme l'explique Pierre Lascoumes, leur requalification des risques a produit *« une matrice de qualification et un réceptacle d'actions déjà structurées [qui donnent] le cadre cognitif de construction des problèmes »*[153].

Néanmoins, la construction d'un niveau intermédiaire entre les communes et les services d'État ne se réalise pas facilement. Le domaine d'action publique se met en place progressivement, dans une logique de complémentarité des compétences des différents acteurs –centraux ou locaux– intervenant dans la politique de prévention et de gestion des risques. Ces efforts de définition d'une qualification professionnelle se réalisent avec un double objectif : s'inscrire profondément dans les structures existantes au niveau des agglomérations et convaincre des compétences professionnelles jugées « indispensables » à la politique de prévention et de gestion des risques. Plus que la création d'une profession, c'est une tentative de mise sur l'agenda d'un domaine d'action publique.

En re-désignant systématiquement les missions des acteurs territoriaux, les agents publics porteurs d'une définition territoriale des risques collectifs définissent « en creux » la place, exprimée comme indispensable et nécessaire, qu'ils peuvent occuper dans le paysage institutionnel. Ils établissent plus ou moins explicitement les carences professionnelles de leurs partenaires, c'est-à-dire les responsabilités en matière de prévention et de gestion des risques qui ne sont attribuées à aucun acteur public local. La connaissance maillée et actualisée de l'évolution des territoires naturels et industriels semble exclure les services d'État centralisés mais aussi décentralisés. En cas de crise dépassant les limites communales, les agents publics des risques endo-urbains mettent en doute l'existence de connaissances actualisées, mutualisées et rationalisées dans les services d'incendie ou dans les services d'État. Ils se proposent d'être cet acteur vigilant aux dysfonctionnements urbains, mais aussi d'être une aide spécialisée lors des interventions de secours.

[153] LASCOUMES Pierre, *op.cit.*, p.23.

Afin de réussir la qualification urbaine et systémique de la prévention et la gestion des risques, les agents publics doivent rendre légitime ce positionnement et le faire accepter par les autres acteurs institutionnels. Une troisième modalité de mise sur l'agenda va être exposée. En effet, la qualification d'un domaine d'action publique propre à la prévention et à la gestion des risques au niveau intercommunal nécessite la déqualification des autres cadres de résolution des enjeux publics.

## 3. L'autonomisation de la prévention et de la gestion des risques par la différenciation d'avec les politiques d'environnement

Afin de rester un enjeu public non-résolu inscriptible sur l'agenda public local, les agents publics des risques endo-urbains cherchent à se distinguer de deux autres politiques publiques : les politiques d'environnement et les politiques de sécurité civile. L'action des agents publics des risques endo-urbains est limitée par les prérogatives politiques et les responsabilités juridiques des missions de sécurité civile. En effet, la politique de sécurité civile est traditionnellement restreinte aux missions régaliennes du préfet et au pouvoir de police des maires. Les agents publics de la prise en compte des risques à l'échelle de l'agglomération démontrent rapidement que leur approche de la prévention et la gestion des risques ne relève pas du domaine de la politique de sécurité civile. Les superpositions avec ce domaine sont tout de suite mises à distance. Elles n'engendrent pas de situation conflictuelle entre les acteurs institutionnels locaux.

Par contre, face à l'essor des politiques environnementales mais surtout face à son portage politique et médiatique dans les années 1980-1990, les agents publics des risques endo-urbains doivent trouver leur place. **Les agents publics vont être amenés à se positionner : doivent-ils se rattacher ou s'autonomiser du processus de mise sur agenda des politiques d'environnement ?**

Ce positionnement est en partie dicté par le processus d'émergence des politiques d'environnement axées sur une approche « naturaliste » qui veulent, elles aussi, se différencier des risques collectifs **(1)**. Dès le milieu des années 1990, alors que les agents publics des risques dans les systèmes urbains trouvent leurs marques par rapport aux politiques environnementales, l'essor des politiques de développement durable trouble de nouveau le parcours d'autonomisation de la vision endo-urbaine des risques collectifs **(2)**.

### *1. Le choix de développer des politiques environnementales « naturalistes » exclut l'intégration des problématiques de risques collectifs*

Dès les années 1970-1980, il y a un fort enjeu politique à mettre en place des politiques environnementales dans les collectivités locales (Phlipponneau, 1976 ; Barraqué & Theys, 1998). Dans les années 1990, la mise sur agenda massive des politiques d'environnement s'exerce dans des conditions de portage politique, de mobilisation locale et médiatique tout à fait supérieures à celles de la prévention et de la gestion des risques à l'échelle de l'agglomération. Les agents publics promouvant une approche territorialisée de la prévention et la gestion des risques se retrouvent tiraillés entre un besoin de différenciation et un besoin de collaboration avec la valorisation des politiques d'environnement. Dans le cas des agglomérations observées, ce tiraillement est résolu contre leur gré. Ce sont les porteurs des politiques d'environnement qui rejettent les questions relatives aux risques collectifs pour se rapprocher des thématiques liées à la protection de la nature. Cette conception de l'environnement est un choix politique propre aux configurations politiques locales. Ce choix d'orientation des politiques environnementales est « naturaliste » en rapport à la typologie « naturaliste-anecdotique » décrite par Pierre Lascoumes[154]. Il s'agit d'une politique environnementale tournée vers la conservation des ressources naturelles et la protection d'une nature immanente voire magnifiée[155]. L'hypothèse avancée est que l'essor dans les années 1990 d'une conception naturaliste de l'environnement nécessite de mettre à distance les logiques systémiques et territoriales des risques collectifs.

Dans la communauté urbaine de Lyon, au milieu des années 1990, le projet de politique d'écologie urbaine n'est pas réalisé. Le contenu et le traitement des politiques d'environnement privilégie la préservation des milieux naturels et de la biodiversité (comme le Projet Nature Mont d'or en 1994) ou bien les actions d'éducation au respect de la nature (par exemple, le développement de chemins arborés, le guide « Grand Lyon Nature » diffusé dans les écoles en 1993 ou le financement d'une maison de l'environnement en 1995). La désignation du président de la FRAPNA[156] comme conseiller technique chargé de l'environnement au cabinet du président de la communauté urbaine, Michel Noir, accentue cette approche naturaliste. Aux côtés des services d'environnement, la mission écologie urbaine existe pourtant toujours. Mais son projet de mener une politique de prévention et de gestion des risques par la communauté urbaine, qui privilégirait l'étude des cohabitations entre les fonctions urbaines, est loin d'être abouti. Au contraire, Taoufik Ben Mabrouk et Bernard Jouve relatent les volontés de Michel Noir d'externaliser des zones industrielles, situées sur les bords du Rhône en direction des zones rurales. *« Le maire aurait ainsi proposé*

[154] LASCOUMES Pierre, *op.cit.*.
[155] Il est utile de souligner qu'il s'agit là d'une sélection stratégique et politique que d'autres collectivités locales n'ont pas retenue au profit de conceptions plus globales. Il s'agit donc de cas particuliers de représentation, mais qui ont tout de même été partagés par plusieurs collectivités entre les années 1970 et 1990.
[156] Fédération régionale des associations de protection de la nature. *Voir* : glossaire.

*de favoriser l'implantation des entreprises 'à la campagne' en réservant le centre-ville aux seules activités représentantes du secteur tertiaire. Le déplacement du port fluvial de Lyon, estimé trop proche du sud de la commune, aurait même été envisagé* »[157]. L'actuel directeur du SPIRAL, le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles de la région lyonnaise, accrédite cette hypothèse. Il explique que le projet politique d'écologie urbaine n'a pas duré longtemps après le début du mandat de Michel Noir.

> *« Très rapidement, Michel Noir, président de la communauté urbaine de Lyon et maire de Lyon, a souhaité délocaliser, mais on ne devait pas dire ça à l'époque. Aujourd'hui, le mot est galvaudé. Donc il voulait délocaliser les stockages pétroliers pour donner une nouvelle vocation au port Edouard Herriot. Mais il y a eu des conflits avec les industriels, vous imaginez bien. De ces conflits, qui étaient assez durs semble-t-il, mais je n'étais pas là, est née l'idée de créer un SPPPI*[158]*. »* Entretien G.B., directeur du SPIRAL, DRIRE, Lyon, 12 avril 2006.

Le SPIRAL a été créé en décembre 1990. Le premier groupe de travail mis en place aborde la localisation des industries du port Édouard Herriot. L'idée est de délocaliser les industries dans une zone créée de toute pièce à l'extérieur de la ville, mais comme l'explique son directeur. Le SPIRAL « *aurait été un modèle du point de vue de l'environnement et de la prévention des risques* ». La politique menée par le président de la communauté urbaine –et soutenue par les services d'État– vise à cloisonner les activités industrielles des fonctions urbaines liées au centre ville (comme l'habitat, les loisirs, etc.). Cette politique envisage les pollutions et les nuisances comme des dégradations de la qualité de l'environnement, et non comme des contreparties systémiques du développement urbain.

Cette représentation de l'environnement et de la ville s'établit de façon pérenne. Les présidents successifs de la communauté urbaine de Lyon reproduisent cette définition naturaliste de la protection du cadre de vie contre les dangers extérieurs, qu'ils soient naturels ou industriels. Sous le mandat de Raymond Barre de 1997 à 2001, la mission écologie urbaine perdure mais le président de la communauté urbaine de Lyon veut sa marque de reconnaissance écologiste. Il demande l'élaboration d'une seconde charte (*Agir pour l'environnement*) pour définir les enjeux environnementaux de son mandat. La priorité est la préservation de l'environnement en tant qu'avantage comparatif dans le marché concurrentiel du développement économique et territorial des agglomérations. La prise en compte de l'environnement « *s'inscrit dans [la] politique de développement économique pour l'accompagner qualitativement* »[159].

---

[157] BEN MABROUK Taoufik & JOUVE Bernard, "La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon", In JOUVE Bernard & LEFEVRE Christian (sous la direction de), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, 1999, pp. 103-131.
[158] Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles. *Voir* : glossaire.
[159] *Agir pour l'environnement*, Charte de l'environnement 1995-1997, communauté urbaine de Lyon.

Alors que l'exemple de la communauté urbaine de Lyon a été pris pour souligner les liens entre les notions d'écologie urbaine et la formulation des enjeux territoriaux des risques collectifs, le choix d'une orientation naturaliste de la politique d'environnement dans les années 1990 privilégie une action publique axée sur la préservation des ressources naturelles. Dès lors, à la communauté urbaine de Lyon, l'approche territoriale des risques urbains n'est plus qu'une revendication isolée d'ingénieurs formés au génie de l'environnement[160].

Dans le cas de l'agglomération havraise, suite au conflit dans le syndicat intercommunal d'hygiène à propos du réseau de sirènes d'alerte, il existe un service municipal de prévention des risques et de gestion de crise à la direction urbaine à la sécurité civile de la Ville du Havre. Le projet d'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est vivement rejeté par la nouvelle élue à l'environnement. En 1995, la Ville du Havre change d'équipe municipale. L'élue en charge de l'environnement et de la santé devient présidente du syndicat intercommunal d'hygiène. Sa réaction face à la création du service de prévention des risques et de gestion de crise est radicale. Elle refuse catégoriquement de l'avoir en charge dans ses compétences d'élue à l'environnement.

> *« Pendant 10 ans, je me suis battue pour que l'environnement/santé reste bien éloigné des questions de sécurité civile (…) Il y a dix ans, quand on parlait d'environnement, on ne mettait pas grand chose dedans, on mettait la sécurité civile, ça change aujourd'hui.* » Entretien avec C.S., adjointe à l'environnement, Ville du Havre, le 26 octobre 2005.

L'élue décrit l'environnement comme un domaine proche, voire lié, à celui de l'hygiène/santé alors même que plusieurs analyses montrent les contradictions entre la politique sanitaire et la politique environnementale (Barraqué & Theys, 1998). La position de cette élue est caractéristique des approches hygiénistes des milieux naturels. Juriste de formation, l'élue affirme que la politique de prévention et de gestion des risques n'est pas de son ressort. La prévention et la gestion des risques sont décrites comme un domaine qui ne relève pas de l'environnement et qui ne relève pas non plus du rôle des collectivités locales. L'élue affirme qu'il s'agit d'une compétence étatique ou alors de la compétence exclusive du maire et non du conseil municipal.

Entre 1999 et 2001, le service « risques » fonctionne grâce au soutien de hauts fonctionnaires qui faisaient lesintermédiaires, pour les décisions politiques, entre l'élue à l'environnement et les services « risques ». En 2001, la création de la communauté d'agglomération rapatrie le service de prévention et de gestion des risques de la Ville du Havre dans une direction d'information sur les risques majeurs.

---

[160] Bernard Barraqué regarde s'il n'y a pas un décalage entre l'émergence d'un génie de l'environnement ayant des caractéristiques techniques et socio-économiques et la logique hygiéniste et sanitaire, historiquement implantée dans les communes. *Lire* : BARRAQUÉ Bernard, « Le gouvernement local et l'environnement » In *Gouvernement local et politiques urbains*, textes rassemblés par BIAREZ Sylvie & NEVERS Jean-Louis, Actes du colloque international, 2-3 février 1993, Grenoble, 1994, pp.119-155.

L'émergence des politiques d'environnement dans les collectivités locales a des origines différentes suivant les histoires et les trajectoires politiques. Dans le cas de la communauté urbaine de Lyon et de l'agglomération havraise, la mise sur agenda d'une politique d'environnement de type naturaliste se fait au détriment de l'approche de prévention et de gestion des risques endo-urbains. L'approche naturaliste d'un environnement à protéger contre les dégradations extérieures accentue la dichotomie ville / nature ; elle ne cherche pas à intégrer une approche systémique des risques dans les agglomérations urbaines.

Mais, lorsque les politiques de développement durable font leur entrée dans les collectivités locales, sous l'apparence de politiques de prise en compte globale de l'environnement, les porteurs d'enjeux « développement durable » cherchent à se différencier de la prévention et la gestion des risques.

### *2. Les politiques de développement durable : penser la globalité des activités urbaines mais sans la prévention et la gestion des risques*

La reformulation de la question environnementale dans le concept de développement durable produit les mêmes effets centrifuges : elle écarte la question des risques collectifs, même dans une approche systémique et urbaine. Les porteurs du développement durable dans les années 1990-2000 ne souhaitent pas avoir en charge une politique de prévention et de gestion des risques et s'en démarquent clairement dans leur discours ainsi que dans leur programme d'action publique.

En 2001, l'équipe politique de la communauté urbaine de Lyon change de majorité politique. Gérard Collomb devient maire de la Ville de Lyon et président de la communauté urbaine. Il souhaite mettre en application le concept de développement durable. De nombreux outils d'action publique déclinent les principes du développement durable dans la pratique de l'aménagement du territoire, tels que l'agenda 21 ou le projet d'aménagement et développement durable (PADD). Ces outils locaux encouragent l'appréhension des enjeux urbains dans leur globalité, la prise de conscience des effets néfastes des interactivités de certaines fonctions urbaines et l'émergence de débats collectifs entre partenaires publics-privés (Emelianoff, 2005). Dans l'analyse, la déclinaison de ces outils d'action publique est censée porter une vision systémique du développement durable, c'est-à-dire une approche globale et multi-scalaire qui intègre les effets territoriaux de la croissance urbaine sur les systèmes humains à différentes échelles de temps (Vision-Caron, 2005). Cette conception globale du développement durable se retrouve d'ailleurs sur les documents publics de la communauté urbaine de Lyon. Dès les premières pages de l'agenda 21[161], les catastrophes industrielles et environnementales qui ont marqué le territoire lyonnais sont présentées comme les points de départ de l'essor de la conscience du développement durable. Le développement durable est décrit comme *« une stratégie et un programme global d'actions à mettre en œuvre dans tous les domaines où l'activité humaine affecte l'environnement »*[162].

Pour autant, les remaniements administratifs au sein de la mission écologie urbaine entre 2004 et 2007 contredisent cette intention de lier la politique de développement durable avec la politique de prévention et de gestion des risques.

D'une part, les missions prospectives, préventives et stratégiques de la mission écologie urbaine sont déplacées à la direction de la prospective et des stratégies d'agglomération. Cette direction se retrouve en charge de l'agenda 21 –réalisé par la communauté urbaine de Lyon pour le compte des communes– mais aussi du nouvel observatoire de l'environnement. La création de cet observatoire est pourtant un projet à l'initiative de la mission écologie urbaine. Cette dernière devient un service d'expertise technique sur les questions d'eau, d'air, de bruit,

[161] *Aimons l'avenir, Agenda 21 Grand Lyon,* Stratégie et programme d'actions de développement durable pour le XXI$^{ème}$ siècle, communauté urbaine de Lyon, mai 2005.
[162] *Ibid*.

etc. La mission écologie urbaine conserve un chargé de mission « risques majeurs » mais dans une optique d'élaboration d'outils de mesure ou d'évaluation, et non de conseil pour le développement urbain ou économique. D'autre part, les agents publics en charge du développement durable eux-mêmes ne souhaitent pas établir de liens entre les services d'environnement et ceux de la prévention des risques collectifs. La personne en charge de l'agenda 21 à la communauté urbaine assure que « *le volet risque ne fait pas partie de mes missions* »[163]. Cette affirmation n'a rien d'évidente si l'on considère que le développement durable tend à réguler les impacts négatifs de la croissance urbaine, à réarticuler les différentes échelles territoriales (comme l'habitat, le quartier, la ville ou l'agglomération) ou à provoquer une rupture dans la pratique institutionnelle sectorisée (Theys, 2002). Cette recherche de distinction d'avec le développement durable n'est pas propre à la communauté urbaine de Lyon, car elle se retrouve dans l'intercommunalité havraise.

L'élue à l'environnement de la Ville du Havre continue d'exclure toute possibilité de rattachement des risques collectifs aux thématiques du développement durable. Elle affirme : *« Moi je m'occupe de l'agenda 21 au niveau local, ça ne comprend pas la gestion des risques. Je ne me sens pas du tout investie »*[164]. Plus récemment, une mission administrative transversale dédiée au développement durable est créée en 2006 dans la communauté d'agglomération de la région havraise. La chef de projet ne se sent pas non plus concernée par la prévention et la gestion des risques. À la question « *Est-ce que vous allez travailler sur les risques technologiques et naturel ?* », elle répond :

> *« Je ne crois pas. Je rencontrerai [le directeur de la mission d'information sur les risques majeurs] pour voir ce qu'on peut faire, mais d'emblée je ne vois pas comment travailler avec lui car c'est moins évident qu'avec l'environnement. »* Entretien A.L., chef de projet Développement Durable, CODAH, 4 décembre 2006.

À l'instar des doutes émis dans certaines analyses sur l'opérationnalité du développement durable (Jollivet, 2001) et les changements dans les pratiques institutionnelles, les agglomérations de Lyon et du Havre n'ont pas intégré une vision systémique du fonctionnement urbain. Les préoccupations de prévention et de gestion des risques sont considérées comme des approches négatives, voire péjoratives, de l'environnement. Ce constat indique que, dans les configurations territoriales qui avaient dès les années 1970 fait le choix d'une conception naturaliste de l'environnement, le concept de développement durable n'a pas permis d'intégrer les questions de prévention et de gestion des risques collectifs à une conception globale de l'environnement.

[163] Entretien téléphonique avec N.M., chargée de l'Agenda 21, Grand Lyon, février 2006.
[164] Extrait d'entretien avec C.S., adjointe à l'environnement, Ville du Havre, le 26 octobre 2005.

* * *

Entre les années 1980 et 2000, le portage politique des élus locaux et la forte publicisation des politiques environnementales de type naturaliste mais aussi le succès du développement durable freinent la reconnaissance de l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques. **Les agents publics en charge des risques ne vont pas avoir le choix : soit ils s'autonomisent, soit ils se rapprochent des politiques d'environnement. Mais, les politiques d'environnement adoptent d'emblée un rapport de force « centrifuge » avec le domaine des risques collectifs afin de réussir à émerger de façon autonome sur l'agenda public des collectivités locales, avec bien plus de succès que l'action de prévention et de gestion des risques.** Ce constat mérite de rappeler les conditions de mise à l'écart et les conséquences sur la mise sur agenda de l'approche territoriale des risques collectifs dans agglomérations.

Les politiques d'environnement sont timidement mises à l'agenda de quelques communes dans les années 1960-1970, mais rapidement leur portage politique, médiatique et social les propulse au sommet des priorités des collectivités locales des années 1990. Dans le cas où l'approche environnementale choisie est proche d'une conception naturaliste, les agents publics en charge des questions d'environnement vont chercher à mettre à l'écart les questions de prévention et de gestion des risques jugées trop proches de la sécurité civile ou des missions régaliennes. Ces choix d'une approche « naïve » de la nature –parmi d'autres possibilités de mener une action publique environnementale– ne recouvrent pas l'ensemble du rapport entre l'environnement et les risques collectifs. Il aurait dès lors été tentant de penser que le succès du concept de développement durable allait être un propulseur d'une conception globale et systémique des interactions urbaines. Or, les conditions d'application du développement durable, tardivement mis en œuvre dans les collectivités locales françaises, reproduisent les approches antérieures choisies de l'environnement.

L'étude des conditions d'émergence d'un enjeu public sur l'agenda institutionnel local ne doit pas préjuger des coopérations entre des politiques publiques connexes dans l'action publique. Les domaines d'action publique se constituent dans un rapport de force parfois centripète, parfois centrifuge, pour lequel il ne faut pas présumer des collaborations entre des domaines *a priori* connexes. Le rapport de force –entre, d'une part, les politiques d'environnement puis de développement durable et, d'autre part, les approches territoriales de prévention et de gestion des risques– a globalement prévalu à l'éclosion, la reconnaissance et la diffusion des politiques d'environnement dans les collectivités locales. On peut supposer que ce rapport de force permet tout de même une forme d'autonomisation de la prévention et la gestion des risques même si elle se fait par défaut et de façon conflictuelle.

# Conclusion du chapitre 1 - Une approche territoriale des risques systémiques et endo-urbains qui n'apparaît pas explicitement sur les agendas institutionnels locaux

Jusqu'en 2000, l'enjeu public d'une approche territoriale des risques systémiques et urbains ne réussit qu'une mise à l'agenda partielle dans les collectivités intercommunales. Néanmoins, ce premier chapitre témoigne de la méthode retenue par les agents publics pour inscrire leur conception des risques endo-urbains sur les agendas institutionnels locaux. Ils territorialisent les risques collectifs. Ce processus de territorialisation des risques collectifs est définitionnel mais il présage de la territorialisation institutionnelle à venir.

La « territorialisation définitionnelle » comprend la requalification des risques collectifs comme des éléments interdépendants des dynamiques des systèmes urbains. Elle permet de revendiquer une « territorialisation institutionnelle ». L'inscription dans un cadre institutionnel défini au niveau des agglomérations se construit grâce à l'élaboration d'un domaine d'action publique caractérisé par des aptitudes professionnelles à la fois spécialisées et complémentaires de celles des autres acteurs publics locaux proches de la prévention et la gestion des risques (comme les domaines de l'environnement, la santé, la sécurité civile, l'éducation, etc.). Alors que les proximités théoriques entre les domaines liés à l'environnement et ceux liés aux risques collectifs pouvaient présager de collaborations ou même d'une intégration des risques aux questions d'environnement, l'étude de mise sur agenda des enjeux publics révèle les rapports de force en œuvre entre domaines publics.

**La territorialisation définitionnelle de la question des risques collectifs permet de construire un enjeu public non résolu en marge des définitions sectorielles prévalant dans les années 1970-1980. Cette requalification des risques collectifs traduit une vision systémique des territoires d'agglomération. Les agents publics aspirent à territorialiser cette définition dans un cadre institutionnel intercommunal. Pour cela, le manque de stabilisation du gouvernement intercommunal jusqu'à la fin des années 1990 les incite à construire rapidement un domaine d'action spécialisé, basé sur la connaissance des dynamiques territoriales d'agglomération.**

L'exercice de comparaison sur les trois agglomérations permet de révéler les similitudes et les différences de territorialisation définitionnelle et institutionnelle selon des configurations territoriales différentes.

Dans les situations observées, les agents publics porteurs d'une approche territoriale des risques travaillent à sa requalification urbaine et systémique. Ils envisagent le risque non pas comme un aléa extérieur mais comme un élément d'incertitude propre au système urbain. Le risque est lié au fonctionnement de la ville, comme le décrit la « charte de l'écologie urbaine » de la communauté urbaine de Lyon. Le risque est à la fois le produit de la concentration, de l'accumulation et de l'interaction entre différentes fonctions urbaines (comme celles de production, de transport ou d'habitat) mais aussi la réaction du système urbain à un choc externe dont les effets sont parfois difficilement localisables. Les risques sont définis en fonction des conditions évolutives de développement économique et urbain. C'est en cela que nous nommons cette approche « endo-urbaine ». Cette approche envisage les agglomérations comme des territoires reliés par des flux interdépendants les uns des autres. La défaillance d'une fonction urbaine entraîne la déficience des autres. Cette vision raisonne en termes de flux, d'interdépendances et promeut une approche technicienne. Nous l'avons décrite comme une approche « systémique » de la ville.

Cette définition urbaine et systémique des risques se retrouve aussi dans certaines analyses sociologiques, politiques et géographiques de la prévention et de gestion des risques collectifs. Dans leur ouvrage *Les risques urbains*, Jocelyne Dubois-Maury et Claude Chaline font l'analyse du paradoxe entre une société urbaine qui cherche à protéger son bien-être et sa vulnérabilité à des événements imprévisibles ou difficilement maîtrisables. Les agglomérations urbaines accumulent population, urbanisation et activités économiques dans un espace restreint. Elles sont des lieux vulnérables à tout agent perturbateur, naturel ou technique, endogène ou exogène. Les grandes agglomérations urbaines concentrent des possibilités de dysfonctionnements techniques ou environnementaux. La densification s'amplifiant et les équipements, les services ou les réseaux urbains fonctionnant en interconnexité et en interdépendance, les risques s'accumulent par effet de domino. C'est, en résumé, les caractéristiques majeures des risques collectifs propres aux grands systèmes urbains (Reghezza, 2006)[165].

La requalification systémique et urbaine des risques collectifs nécessite une connaissance théorique et pratique des dynamiques des agglomérations. Elle implique de décloisonner les catégories de risques par source d'origine pour penser les effets des interfaces entre l'agglomération et l'environnement. C'est dans cette perspective que se développe la collaboration de l'unité départementale d'incendie et de secours de Seine-Maritime spécialisée dans les risques technologiques avec le groupement municipal des sapeurs-pompiers du Havre. Même si « la fabrique des risques » se réalise en interne, dans les institutions locales, les agents promoteurs d'une approche territoriale des risques doivent « équiper » leur définition afin de l'imposer[166].

[165] Il ne s'agit pas ici de prendre en compte les phénomènes de mobilisations sociales ou des formes de violences ciblées dans des zones urbaines comme dans certaines définitions des risques urbains (Collin, 1995).
[166] GILBERT Claude, *La fabrique des risques*, Cahiers internationaux de sociologie, vol. CXIV, 2003, p.69.

Plusieurs éléments concourent à voir les premiers pas de la constitution d'une politique de prévention et de gestion des risques collectifs indépendante, identifiée et légitime. S'il ne s'agit pas de « politique publique » dans le sens où elle n'a qu'une dimension locale et restreinte, les agents publics porteurs du projet « risque endo-urbain » parlent volontiers d'une « politique » de prévention et de gestion des risques collectifs dans le sens d'un « *ensemble de mesures concrètes articulées entre elles, une 'grappe de décisions', formant un programme cohérent ; [impliquant] la définition de finalités, d'orientations, de priorités et [supposant] la mobilisation d'un ensemble de ressources –juridiques, matérielles et symboliques- afin d'atteindre les objectifs fixés* »[167].

Néanmoins, le caractère isolé des trois démarches étudiées, jusque dans les années 2000, ne permet pas dans cette thèse de parler de mise en place d'une politique constituée, unifiée et solidifiée de prévention et gestion des risques à l'échelle des agglomérations. Si les agents publics des risques valorisent leur effort de mise sur agenda en arguant de la constitution d'une « politique publique », il s'agit d'une prise argumentative afin de construire un cadre et un domaine d'action.

En effet, les agents publics des risques collectifs tentent de s'inscrire dans un cadre institutionnel et un domaine d'action. Ils se positionnent rapidement sur tout échelon d'intervention administratif au niveau des agglomérations, comme le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise. Cette structuration s'effectue « à marche forcée » dans un champ d'acteurs institutionnels déjà constitué et fortement marqué par la présence des maires et des services d'État. L'intervention du préfet de Loire-Atlantique dans la création d'une cellule anti-pollution dans l'agglomération nantaise illustre la difficulté des agents publics à imposer leur identité et leur légitimité institutionnelle. La quête d'une spécificité professionnelle devient un enjeu identitaire fort. Cette identité professionnelle se caractérise par une pluridisciplinarité des connaissances territoriales, comme l'atteste l'équipe de l'agglomération havraise composée de géographes, de pharmaciens et de pompiers. Leurs aptitudes sont définies par la finesse des informations recueillies sur l'agglomération que ce soit par l'utilisation de la modélisation ou par des visites des bassins industriels laissés à l'écart des inspections des services de l'État. La mobilisation de connaissances spécifiques lors des interventions et des opérations de secours est, selon eux, la preuve de leur bien fondé institutionnel.

[167] CHEVALLIER Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », AJDA, 1992, cité par JOYE Jean-François, *Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale*, AJDA, 10 janvier 2005 n°1/2005, p.120.

Ces éléments de qualification, de structuration professionnelle et d'ancrage institutionnel sont des éléments de constitution d'une action publique de prévention et de gestion des risques collectifs. Les analyses d'élaboration des politiques publiques insistent sur la formulation d'un nouveau problème public (Muller & Surel, 1998), la construction d'un domaine d'action négocié dans une logique concurrentielle d'identification (Gaudin, 2004) et l'identification d'acteurs professionnels (Braud, 2000). Ces éléments sont jusqu'alors présents. Pourtant, ils ne suffisent pas à inscrire de manière identifiée et légitime l'approche systémique et endo-urbaine des risques sur les agendas institutionnels locaux.

Pendant la période 1970-2000, la négociation de la mise sur agenda d'une approche territoriale des risques collectifs ne pèse pas dans un rapport de force largement favorable à l'émergence des politiques d'environnement et de développement durable. On peut faire l'hypothèse que les agents publics des risques auraient souhaité intégrer une vision globale de l'environnement. Toutefois les porteurs d'intérêts des politiques d'environnement puis de développement durable ont suivi, dans le cas des agglomérations étudiées, une conception « naturaliste » qui excluait l'intégration de l'approche territoriale des risques endo-urbains.

Mais les problématiques territoriales des risques collectifs ne disparaissent pas. Elles subsistent sur les agendas locaux. Pour tenter de monter en puissance et de gagner en reconnaissance, les agents publics porteurs de la vision systémique et urbaine des risques vont utiliser deux autres leviers de la mise sur agenda. Ils cherchent à disqualifier les autres prises en charge administratives et institutionnelles existantes, mais aussi ils profitent de la création des structures de coopération intercommunale du début des années 2000.

# Chapitre 2 - L'inscription institutionnelle de la pertinence territoriale. Chronique d'un cadre annoncé

Afin d'inscrire leur approche territoriale des risques collectifs sur les agendas institutionnels locaux, les agents publics cherchent à apparaître dans les structures publiques supra-communales. Pourtant, dans les années 1990, cette définition est fragilisée par l'absence de collaboration avec les politiques d'environnement ou de développement durable mais aussi par l'instabilité des institutions d'agglomérations dont les formules législatives se succèdent.

L'histoire de la construction de l'intercommunalité en France est un peu décousue. La tradition du maillage communal résiste aux projets de regroupement de communes du législateur depuis les années 1970. Pourtant, la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en juillet 1999[168] a un succès quantitatif non-négligeable. Pour les agents publics porteurs de la prise en compte des risques à l'échelle de l'agglomération –qui se trouvent en manque d'ancrage institutionnel–, l'EPCI apparaît comme une fenêtre d'opportunité[169] pour stabiliser la construction administrative et institutionnelle menée dans un nouvel agenda local.

La loi sur les EPCI a plusieurs objectifs : elle souhaite rationaliser l'action publique supra-communale et atteindre une forme d'optimum fonctionnel territorial (Négrier, 2005). L'histoire de l'intercommunalité française n'ayant pas été fructueuse les décennies précédentes. Les nouveaux EPCI sont présentés par le législateur et les porteurs d'intérêts au niveau local (surtout les grands élus et les hauts fonctionnaires territoriaux) comme le « bon niveau de gouvernement » pour le développement économique et urbain. Les agents publics porteurs de la vision territoriale des risques investissent très fortement les nouvelles intercommunalités issues de la loi du 12 juillet 1999, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Leur objectif est d'ancrer et de faire tenir dans le temps leur définition des risques collectifs. Comment ces agents publics vont-ils durablement imposer leur approche territoriale des risques dans l'agenda institutionnel des nouvelles structures intercommunales ?

[168] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

[169] La paternité de ce terme est attribuée à John W. Kingdon. « *Policy window* » est défini comme le moment de l'ouverture et de la saisie de possibilités afin de prendre une décision. Selon l'auteur, ces possibilités peuvent être ouvertes lorsque des intérêts se rejoignent et se mobilisent, lors d'un changement politique. *Lire* : RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », In *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), Presses de Science Po, Paris, 2006, pp.219-227.

Le terme d'« imposition » a un double sens qui permet de formuler une question. **Comment les agents publics promoteurs des risques endo-urbains vont-ils tenter d'imposer – à la fois dans le sens de « mettre sur » selon la théorie de la mise sur agenda, mais aussi d'imposer dans le sens plus commun de « faire admettre par une sorte de contrainte »– leur approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques ?**

La posture retenue ici n'est pas de démontrer que les gouvernements des agglomérations –formalisés dans les EPCI– proposent une structure de réponse « adéquate », mais d'expliciter comment les pratiques territoriales de prévention et de gestion des risques sont présentées comme « en adéquation » avec le niveau de gouvernement de l'agglomération.

Depuis leur création, la légitimité des EPCI a été souvent mise en cause. En 2005, le rapport de la Cour des Compte souligne, dans son introduction, la récurrence de problèmes sur la définition des compétences et du fonctionnement, ainsi que sur l'accroissement des dépenses publiques liées au fort dynamisme de création des EPCI sur le territoire français entre 2000 et 2004. Ces attaques sont contrecarrées par les administrations intercommunales. Les principaux arguments de défense des EPCI sont la nécessaire rationalisation de la gestion publique, le souhait de mutualisation des moyens publics suivant le principe de solidarité locale et le développement d'une communauté d'enjeux de développement économique et urbain. Or, l'étude des conditions de mise sur agenda d'une action publique de prévention et de gestion des risques dans les EPCI montre qu'il s'agit du résultat d'une « configuration institutionnelle » (Négrier, 2005). Il s'agit d'une « configuration institutionnelle » dans le sens où l'inscription de la vision endo-urbaine des risques dans les EPCI résulte davantage d'une recherche stratégique de long terme d'un niveau institutionnel d'intervention que d'une opportunité juridique ouverte par la loi sur les EPCI **(1).**

Une fois mis en place, les EPCI s'imposent quantitativement dans le paysage politique local. Du fait des transferts de compétences des communes, les EPCI deviennent une structure administrative incontournable pour les agents publics qui souhaitent inscrire leur approche des risques au niveau supra-communal. Rapidement, les agents publics étudiés démontrent que leur approche territoriale de prévention et de gestion des risques endo-urbains s'inscrit dans une démarche de protection et de régulation du modèle de développement intercommunal. Leur discours relève d'une construction discursive et cognitive autour de l'idée de la « pertinence territoriale ». Pour cela, les agents publics en charge des risques collectifs utilisent un discours juridique et politique qui justifie leur existence administrative et institutionnelle **(2)**.

## 1. La configuration institutionnelle de la prévention et de la gestion des risques dans les établissements publics de coopération intercommunale

Les trois agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre sont devenues des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par des trajectoires et des configurations territoriales différentes. La loi du 12 juillet 1999 créant les EPCI a été une ressource rapide de regroupement, de positionnement et de légitimation pour stabiliser une politique territoriale de prévention et de gestion des risques à un niveau intercommunal.

La thèse n'examine pas précisément les enjeux de constitution des EPCI. La littérature de sociologie ou de science politique, qui étudie les effets de recomposition territoriale induits par la loi de juillet 1999, rappelle l'importance des luttes de positionnement entre les élus communaux pour définir le nombre de communes-membres, les compétences transférées ou les modalités de péréquation financière (Baraize & Négrier, 2001). La création des EPCI est alors analysée comme une opportunité pour un élu de se construire et de rendre visible un *leadership* sur le territoire (Négrier, 2005). Pour le personnel administratif, on peut se demander si certains agents publics ne profitent pas de cette opportunité pour, eux aussi, gagner en légitimité.

La littérature ne permet pas d'éclairer ce questionnement. Elle renvoie rapidement cette hypothèse à une époque révolue, caractérisée par les négociations entre les notables administratifs et les grands élus. L'ensemble des enjeux administratifs reste le grand « *impensé de la réforme intercommunale* » (Guéranger, 2004). L'absence des élus communaux dans le choix de la mise sur agenda d'une compétence en matière de prévention et de gestion des risques dans leur EPCI invite à regarder quels intérêts et quels enjeux porte la vision territoriale des risques collectifs.

Suite à l'échec partiel des politiques territoriales de prévention et de gestion des risques dans les années 1970-2000 face à l'imposition des politiques d'environnement puis de développement durable, les agents publics des risques endo-urbains concrétisent finalement une mise sur agenda dans les EPCI. Une compétence « prévention et gestion des risques » est votée et budgétisée par les élus intercommunaux. Afin de proposer un dépassement de la singularité des trois intercommunalités, il sera fait référence aux situations des 33 EPCI[170] interrogés pour le rapport réalisé pour le conseil national de la protection civile[171].

[170] 33 EPCI ont répondu à un questionnaire comprenant des points relatifs à l'organisation des missions de prévention et de gestion des risques collectifs : 19 communautés de communes, 11 communautés d'agglomération, 3 communautés urbaines et 1 Syndicat d'agglomération nouvelle. *Voir* : annexe sur la méthodologie du rapport.

[171] GRALEPOIS Mathilde, *Le plan communal de sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises*, 5ème Commission Risques Industriels-Transports, Conseil National de la Protection Civile, Janvier 2008.

Au-delà des arguments de solidarité et de cohérence territoriale, les EPCI sont le fruit de constructions politiques et territoriales de la part des grands élus, des hauts fonctionnaires centraux ou locaux mais aussi des agents administratifs et techniques territoriaux. Ces enjeux et ces intérêts, plus que tout autre argument de rationalité et de fonctionnalité, permettent de comprendre et d'analyser les discours des acteurs sur la « pertinence territoriale » de l'inscription d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques endo-urbains dans le cadre des EPCI **(1)**. L'inscription dans un cadre institutionnel d'action permet d'avoir, d'une part, une reconnaissance au niveau supra-communal et, d'autre part, un statut légal d'action **(2)**.

### *1. Une même histoire législative mais des configurations institutionnelles différentes*

L'histoire de l'intercommunalité en France est marquée par une résistance au regroupement communal imposé par l'État. Les agglomérations françaises s'inscrivent dans une trajectoire historique mais chacune d'elle garde des caractéristiques d'accord ou d'opposition face à la succession de formes législatives intercommunales. C'est le cas des trois intercommunalités à l'étude. Leurs histoires s'élaborent dans le sillage des réformes législatives mais leurs identités économiques, politiques et sociales se construisent selon des décisions locales.

Dans l'histoire française des collectivités locales, les premières formes d'intercommunalités ont lieu dès la création des communes sous la forme de conférences intercommunales[172].

La charte communale de 1884 autorise les groupements de communes autour d'objectifs précis et d'intérêts opérationnels. Ces regroupements fonctionnels de communes se créent pour la construction d'infrastructures coûteuses ou de gestion de service en réseau (comme les réseaux d'eau, d'assainissement, le transport ou la gestion des déchets). Ces intercommunalités se réalisent sous forme « d'ententes » entre communes. Les premières structures juridiques sont les syndicats de communes à vocation unique créés par la loi du 22 mars 1890. Ils resteront les seules formules ayant un statut juridique jusqu'à l'ordonnance du 5 janvier 1959 sur les districts urbains[173]. L'objectif de l'ordonnance de 1959 est, de nouveau, de mettre en place des intercommunalités fonctionnelles, selon des géométries variables, au gré des nécessités techniques et des évolutions physiques des villes. En effet, les années 1960 marquent les débuts de l'explosion urbaine. Le cinquième plan quinquennal de planification de l'État est particulièrement ambitieux sur le taux de progression des équipements collectifs. C'est la création des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). L'agglomération havraise s'est structurée autour de plusieurs SIVU. Il existait des syndicats intercommunaux, rassemblant de deux à cinq communes, autour des transports collectifs ou de l'eau potable mais aussi, comme nous l'avons vu, autour de l'hygiène et de la santé.

Créés par voie d'ordonnance d'État, les syndicats –qu'ils soient uniques ou mixtes– attisent les oppositions locales contre l'imposition « par le haut » de l'intercommunalité. De fait, les quatre premières communautés urbaines sont créées par voie législative en décembre 1966[174] : les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Strasbourg et de Lyon. Cette forme de coopération intercommunale, fortement intégrée, organise le transfert de douze domaines de compétence, parmi lesquels les plans directeurs d'urbanisme, les zones d'aménagement,

[172] La charte communale du 5 avril 1884 a transposé aux communes les dispositions sur les ententes et conférences interdépartementales prévues par la loi du 10 août 1871.
[173] BERNARD-GÉLABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, LGDJ, Paris, 2004 (5ème édition).
[174] Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

les services de secours et de lutte contre l'incendie, les transports urbains de voyageurs, l'eau, l'assainissement et la voirie. Le conseil de communauté dispose d'un pouvoir fiscal propre. La communauté urbaine de Lyon entre en activité le 1er janvier 1969.

Certains maires font obstacle aux fusions de communes imposées par la loi Marcellin de juillet 1971[175]. Ils choisissent de former des regroupements communaux volontaires afin de contrecarrer la loi sur les communautés urbaines. André Morice, maire de Nantes de 1965 à 1977, crée en novembre 1967 la première structure intercommunale de l'agglomération nantaise : l'ACRN (association communautaire de la région nantaise, 36 communes). Les missions de cette association de communes, librement consentie, sont principalement tournées vers la production d'études et de recherches. Daniel Peneau explique que « *la réalité de l'aménagement actuel trouve en grande partie son origine dans le rapport dialectique complexe qui va dès lors s'établir entre l'État d'une part, et les communes regroupées au sein d'une structure syndicale qu'elles se sont données d'autre part* »[176]. L'histoire de l'agglomération nantaise est un parcours intéressant pour comprendre les trajectoires des intercommunalités face au maintien de l'État planificateur des années 1970-1980.

Le chapitre de présentation a montré que l'aménagement et le renforcement des capacités de tonnage du port de St-Nazaire mettent fin à la prédominance du port de Nantes. L'agglomération nantaise doit trouver de nouveaux moyens de développement économique et urbain. Pourtant, les communes de l'ACRN continuent de refuser la création d'une communauté urbaine. Des SIVU sont créés en fonction des besoins, selon le regroupement de plusieurs communes en fonction des projets, dans la plupart des cas sur la base d'une adhésion volontaire. Par exemple, les années 1970 voient la création du SIVRAN (syndicat intercommunal de la voirie rapide de l'agglomération nantaise) en 1973 et du SITPAN (syndicat intercommunal des transports de l'agglomération nantaise) en 1975. Selon certains observateurs, ce patchwork n'est pas un obstacle à l'efficacité de la construction de l'agglomération. Au contraire, les élus et les administrateurs territoriaux apprennent à travailler ensemble (Floch, 1996). Cette succession de créations de SIVU peut aussi être décrite comme une attitude d'opposition politique systématique aux schémas de planification réalisés par l'État[177].

---

[175] La loi Marcellin du 16 juillet 1971 confirme ce pressentiment d'un projet de plan de fusion afin de favoriser le groupement de communes dans chaque département. L'application fut longue, et finalement peu fructueuse, en raison des nombreuses oppositions des maires.

[176] Daniel PENEAU, « La solitude des aménageurs. Evolution du projet urbanistique nantais depuis 1919 », In Cahier de l'Institut Kervegan, *Nantes Métropole, quelles solidarités ?* Nantes, novembre 2000, p.18

[177] L'OREAM, dont il a été question dans le chapitre de présentation, a donné lieu à un schéma directeur d'aménagement du territoire de Nantes / St-Nazaire dont les conclusions opérationnelles ne verront le jour que vingt ans plus tard (par exemple, le Pont de Cheviré ou l'autoroute Nantes-Paris). L'aéroport du Nord de l'agglomération, présenté dans ce schéma directeur, est encore controversé aujourd'hui. Le SDAU de 1970 – même s'il a servi de base à la réalisation des POS– est rejeté par la commission locale d'aménagement et d'urbanisme en 1973.

La nouvelle équipe municipale issue des élections de 1977 créé une agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN) en 1978 pour avoir un lieu d'études et de propositions sur la mise en place du SIVOM. La nouvelle équipe menée par Alain Chénard, maire de Nantes de1977 à 1983, porte l'idée que « *l'ensemble des élus, quelle que soit leur tendance politique, issus des élections municipales de 1977, avait souhaité voir évoluer l'organisation de l'agglomération nantaise vers une structure plus efficace qu'un ensemble de syndicats à vocation unique où se dispersaient les énergies et les moyens* »[178]. Ce pas est franchi en 1980 avec la création du SIMAN (syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise, 19 communes).

Les compétences obligatoires du SIMAN sont l'urbanisme, le transport public, la voirie, l'hébergement des gens du voyage, le traitement des déchets et l'action foncière. Certaines compétences optionnelles, au choix, sont retenues : l'assainissement, l'incendie et la sécurité, l'équipement et le développement économique. D'autres compétences viennent compléter cette liste les années suivantes : en 1983, l'action en faveur des personnes handicapées ; en 1985, la gestion des refuges pour animaux errants ; en 1991, l'environnement et le cadre de vie. Jean-Marc Ayrault, élu maire de Nantes en 1989, est le dernier président de la SIMAN, car, en 1992, la forme institutionnelle intercommunale évolue vers la création du District de l'agglomération nantaise. Le District est composé des 19 communes de la SIMAN et d'une seule nouvelle commune. Il ne reçoit plus de participation financière des communes mais une fiscalité locale directement auprès des contribuables, c'est-à-dire une part de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti. Une agence de développement économique se met en place en 1998 pour promouvoir et développer ce territoire, Nantes Métropole Développement.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale crée les établissements publics de coopération intercommunale. Elle élargit les capacités de fonctionnement autonome et les compétences transférées par les communes aux intercommunalités, sans introduire de changement majeur par rapport à l'esprit des SIVOM. Le District de l'agglomération nantaise devient la Communauté urbaine de Nantes le 1er janvier 2001 (24 communes).

Comment l'histoire conflictuelle du regroupement communal, en France, depuis le 19ème siècle pouvait-elle présager d'un tel consensus institutionnel dans le début des années 2000 ? Entre 1999 et 2004, 155 communautés d'agglomérations et 939 communautés de communes sont créées (voir figure n°4). Les politistes se sont intéressés à l'ampleur du succès quantitatif qu'a eu la loi de juillet 1999. Selon leurs analyses, plusieurs arguments expliquent et nuancent cette idée de consensus institutionnel autour des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

[178] FLOCH Jacques, *L'agglomération nantaise : récits d'auteurs*, AURAN, L'Aube, Nantes, 1996.

D'une part, la loi Chevènement est le résultat d'une série de lois sur l'organisation des territoires dans les années 1990. Rémy Le Saout et François Madoré rappellent que cinq grandes réformes ont été adoptées dans une même décennie[179]. Il y a donc un contexte législatif qui pousse les élus locaux, non plus à accepter ou à refuser le fait intercommunal, mais à négocier les conditions de la mise en place et de leur participation à une intercommunalité. D'autre part, les études insistent sur le rôle central qu'ont eu les incitations financières et fiscales proposées par la loi de juillet 1999 (Estèbe, 2004). Il y a plusieurs éléments. Pour les recettes, la mise en place d'EPCI à fiscalité propre suppose de mettre en place, plus ou moins progressivement, une taxe professionnelle unique (TPU). C'est l'EPCI qui perçoit, à la place des communes, la taxe professionnelle. Il perçoit aussi d'autres recettes fiscales telles que la taxe d'ordures ménagères. Surtout il perçoit une importante dotation de fonctionnement de la part de l'État. Pour les dépenses, l'EPCI utilise ce budget pour mettre en œuvre les compétences transférées. Il reverse aux communes une dotation de compensation de la taxe professionnelle et une dotation de solidarité dont les critères de partage entre les communes sont décidés par les élus communautaires. Ces incitations financières peuvent devenir de véritables leviers pour forcer des communes à créer ou à intégrer un EPCI.

Un autre levier est le rôle central, donné par la loi de juillet 1999, du préfet dans la création et dans l'extension d'une intercommunalité. L'initiative de la création d'un EPCI revient soit à un ou plusieurs conseils municipaux qui transmettent leur demande au préfet, soit au préfet unilatéralement après avis de la commission départementale de coopération intercommunale. Ensuite, c'est au préfet d'établir la liste des communes qui peuvent s'inscrire dans le périmètre de l'EPCI. Lui seul peut engager une procédure d'extension du périmètre, après consultation de la commission départementale de coopération intercommunale. De façon plus informelle, Emmanuel Négrier évoque le rôle de promotion qu'ont joué les préfets auprès des acteurs décisionnels locaux (Négrier, 2005). Mais formellement, on sait que la décision du préfet n'est pas liée pour la création des EPCI, pour l'extension de périmètre ou encore pour le retrait d'une commune. Dire que sa décision « n'est pas liée » signifie que le préfet n'est pas obligé de prendre une décision dans un sens dès lors que certaines conditions sont remplies. Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation propre et autonome.

[179] On notera : la loi d'administration territoriale de la république de février 1992 ; la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de février 1995 ; la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires de juin 1999 ; la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de juillet 1999 ; et la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain de décembre 2000. *Lire* : LE SAOUT Rémy et MADORÉ François, « Introduction », in *Les effets de l'intercommunalité*, LE SAOUT Rémy et MADORÉ François (sous la direction), Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2004.

**Figure 4 : Évolution quantitative des EPCI entre 1972 et 2008, données de la Direction Générale sur les Collectivités Locales**

DGCL/DESL
25/01/2008

## Évolution du nombre de groupements depuis 1972

| Au 1er janvier | 1972 | 1980 | 1988 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **à fiscalité propre :** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Communauté urbaine (CU) | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 10 | 11 | 12 | 12 | 12 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| Communauté d'agglomération (CA) | | | | | | | | | | | | | 50 | 90 | 120 | 143 | 155 | 162 | 164 | 169 | 171 |
| Communauté de communes (CC) | | | | | | 193 | 554 | 756 | 894 | 1 105 | 1 241 | 1 347 | 1 533 | 1 733 | 2 032 | 2 195 | 2 286 | 2 342 | 2 389 | 2 400 | 2 393 |
| Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) | | | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 8 | 8 | 8 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 |
| District | 95 | 147 | 153 | 165 | 214 | 252* | 290* | 324 | 318 | 316 | 310 | 305 | 241 | 155 | .** | .** | .** | .** | .** | .** | .** |
| Communauté de villes (CV) | | | | | | 3 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 0 | 0** | .** | .** | .** | .** | .** | .** | .** |
| *Nombre de groupements à fiscalité propre :* | | | | | | 466 | 866 | 1 102 | 1 235 | 1 446 | 1 577 | 1 678 | 1 845 | 2 000 | 2 174 | 2 360 | 2 461 | 2 524 | 2 573 | 2 588 | 2 583 |
| *Nombre total de communes regroupées :* | | | | | | 5 071 | 8 973 | 11 516 | 13 566 | 16 240 | 17 760 | 19 128 | 21 347 | 23 497 | 26 870 | 29 754 | 31 428 | 32 308 | 32 923 | 33 413 | 33 636 |
| *Population regroupée*** en millions d'habitants :* | | | | | | 16,1 | 21,8 | 24,6 | 27,3 | 29,9 | 31,8 | 34,0 | 37,1 | 40,4 | 45,1 | 48,8 | 50,7 | 52,1 | 53,3 | 54,2 | 54,6 |
| **dont TPU :** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Nombre de groupements à TPU :* | | | | | | 18 | 40 | 48 | 55 | 78 | 92 | 111 | 306 | 511 | 745 | 934 | 1 028 | 1 103 | 1 162 | 1 200 | 1 224 |
| *Nombre total de communes regroupées :* | | | | | | 179 | 389 | 475 | 548 | 754 | 869 | 1 058 | 3 289 | 5 728 | 9 161 | 11 958 | 13 362 | 14 404 | 15 145 | 15 859 | 16 336 |
| *Population regroupée*** en millions d'habitants :* | | | | | | 2,1 | 2,7 | 3,0 | 3,1 | 3,6 | 3,8 | 4,2 | 13,2 | 20,7 | 29,7 | 35,4 | 37,8 | 39,5 | 40,9 | 41,8 | 42,4 |
| **sans fiscalité propre :** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SIVU | 9 289 | 11 664 | 11 967 | 12 907 | 14 596 | nd | 14 584 | 14 490 | 14 614 | nd | nd | 14 885 | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | 12149 [1] | 11921 [2] |
| SIVOM | 1 243 | 1 980 | 2 076 | 2 287 | 2 478 | nd | 2 362 | 2 298 | 2 221 | nd | nd | 2 165 | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | 1501 [1] | 1468 [2] |
| Syndicat mixte | | | | | | | | 1 107 | 1 216 | nd | nd | 1 454 | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | 2749 [1] | 2921 [2] |

*nd : non disponible* *Source : DGCL*

** à fiscalité propre ** la loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1er janvier 2002 au plus tard.*

**** la population regroupée correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant.*

*TPU : Taxe Professionnelle Unique.*

*(1) Le recensement des EPCI sans fiscalité propre a été réalisé le 12 novembre 2006. L'attention est attirée sur le fait qu'il s'agit de premiers résultats depuis 1999.*

*(2) Données issues de la mise à jour des données de Banatic du 3 novembre 2007. Ces résultats sont donc susceptibles d'être modifiés en cours d'année.*

L'histoire législative collective des agglomérations ne détermine pas leur construction territoriale. Malgré d'apparentes linéarités, chaque agglomération a sa propre histoire. L'analyse de l'inscription d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs dans les EPCI part du constat de construction territoriale et institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale.

L'agglomération de Lyon a le statut de communauté urbaine par la loi sur les communautés urbaines de 1966. Elle a suivi les évolutions de la législation et s'est mis en conformité avec « *les conditions d'application de la taxe professionnelle unique, la dotation de solidarité communautaire et la poursuite des missions (…) dans un sens qui la rapprocherait des compétences prévues pour les nouvelles communautés urbaines dans la loi de juillet 1999* »[180]. Aujourd'hui, la communauté urbaine de Lyon est composée de 57 communes. Elle cherche à s'imposer au niveau des grandes métropoles européennes. C'est un des trois EPCI ayant la composition communale la plus élevée[181].

De loin, l'histoire de l'institutionnalisation de l'agglomération nantaise donne une impression d'apparente linéarité entre les regroupements de communes des années 1980 avec le syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise qui devient, en 1992, le District de l'agglomération nantaise pour se transformer en communauté urbaine en janvier 2001. De près, cette histoire est le fruit de positions politiques qui s'opposent aux regroupements de communes imposés par l'État.

L'agglomération havraise est le résultat de la mise en commun des précédents SIVU. Elle suit le mouvement historique de coopération intercommunale amorcé et prend la forme d'une communauté d'agglomération, la CODAH (communauté d'agglomération du Havre, 17 communes). Mais c'est aussi le reflet d'une agglomération où l'économie et le développement urbain sont sous perfusion des financements d'État.

Les EPCI ne sont pas le résultat consensuel de plusieurs années de réformes législatives. Selon nous, ce sont des configurations institutionnelles, c'est-à-dire que : « *les différents enchaînements, jusqu'à la mise en œuvre de la loi Chevènement, se succèdent logiquement depuis un moment fondateur, dans les années 1960, où aucun des jeux n'était fait d'avance, mais qui a engendré ce que l'on pourrait appeler ici 'une configuration institutionnelle'. Celle-ci prescrit des rôles, dont les acteurs successifs ont le plus grand mal à se départir. Elle constitue aussi un réceptacle fonctionnel à des opportunités conjoncturelles, endogènes (le contenu d'un projet) ou exogènes (la loi Chevènement)* »[182].

---

[180] *Adoption de statuts pour la communauté urbaine, actualisation des compétences dans des domaines d'activités déjà exercés, travaux de la commission spéciale dans le cadre de la loi Chevènement en date du 12 juillet 1999*, Séance publique du 12 juillet 1999, Délibération n°2004-2042, Délégation générale des ressources, Grand Lyon.

[181] L'agglomération de Besançon comporte 59 communes et l'agglomération de Lille a 85 communes.

[182] NÉGRIER *Emmanuel, La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale,* Presse Universitaire de Grenoble, Grenoble, 2005, p.121.

Dans cette définition, la succession des événements entre les années 1960 et 2000, décrite par l'auteur, concerne notamment l'explosion économique et urbaine des agglomérations. Dans le sillage des lois de décentralisation des années 1980, un mouvement de libéralisation de l'économie touche le secteur public. Les personnels territoriaux –élus et administratifs– se professionnalisent. Les agglomérations urbaines acquièrent une autonomie administrative qui leur procure de plus en plus de pouvoir politique face à aux institutions d'État. Mais elles sont aussi de plus en plus concurrentes entre elles.

Il faut se garder de voir, dans la succession des réformes législatives, une linéarité héritée du 19ème siècle qui expliquerait le succès quantitatif des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce consensus est porté par des incitations financières indiscutables dans un contexte économique dégradé. Il est aussi porté par des acteurs publics décisifs, comme le préfet de département. Les EPCI sont des configurations territoriales et institutionnelles propres à chaque histoire sociale, aux choix de développement économique ou à une culture politique. Ils ne sont pas des périmètres adéquats, rationnels et opérationnels.

Cette définition incite à regarder comment les agents publics porteurs d'une action territoriale de prévention et de gestion des risques ont saisi la loi de juillet 1999 sur le statut des EPCI pour ouvrir une « fenêtre d'opportunité » dans le développement économique et urbain des agglomérations.

### *2. La création des EPCI en 1999 : une fenêtre d'opportunités pour l'émergence d'une action intercommunale de prévention et de gestion des risques*

Dans les années 1990-2000, l'affaiblissement de l'audience des agents publics porteurs des risques endo-urbains, face à l'essor des politiques d'environnement ainsi que face à l'instabilité de la construction législative des structures intercommunales, freine l'ascension de l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques sur l'agenda des collectivités locales. En ce sens, l'institutionnalisation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a été une occasion incontournable d'avoir un cadre institutionnel stabilisé et des marges de manœuvre politiques pour mettre en place une politique territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs.

Même si cette tendance est modeste, elle n'existe pas qu'à Nantes, à Lyon et au Havre. L'étude des trois cas d'agglomération permet de décrire précisément la saisie de cette opportunité. L'enquête quantitative réalisée pour le conseil national de la protection civile sur une trentaine d'EPCI montre une tendance à l'émergence de services dédiés à la prévention et la gestion des risques collectifs[183]. Ce constat permet de poser la question suivante : La création des EPCI ouvre-t-elle une fenêtre d'opportunité pour la mise sur agenda d'une approche urbaine des risques collectifs ?

Selon nous, la recherche d'un cadre d'action à l'échelle de l'agglomération donne aux agents publics porteurs de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques une identité administrative et une légitimité institutionnelle. Ces deux éléments sont essentiels dans leur mise sur l'agenda. Le discours sur la « pertinence territoriale » de l'EPCI, comme cadre adéquate pour mener une action publique de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération, est une construction rhétorique *a posteriori*.

Dans l'enquête menée pour le conseil national de la protection civile, au total –c'est-à-dire tous types d'EPCI confondus– 36% d'entre eux disposent de services dédiés à la prévention et à la gestion des risques. Le terme de « service dédié » signifie qu'il existe un service administratif dont l'unique objet est la prévention et la gestion des risques. Cela veut dire que ce n'est pas un service d'environnement ou un service d'urbanisme qui s'occupe, en plus, des risques collectifs. Cette prise en charge spécifique est surtout présente dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

[183] *Voir* : annexe sur la présentation de la démarche et de l'échantillon.

67% des communautés urbaines interrogées ont des services dédiés à la « prévention/gestion des risques »[184]. Les communautés d'agglomération répartissent les missions liées aux risques entre des services dédiés et d'autres services intercommunaux. Ce sont les communautés de communes qui font le plus appel à l'administration générale ou directement au président de l'EPCI (46%), mais le rôle des services intercommunaux reste important (38,5%).

Si l'on regarde avec la variable de la composition communale –c'est-à-dire le nombre de communes dont est composé l'EPCI–, ce sont les EPCI composés de plus de 20 communes qui ont des services identifiés « prévention et gestion des risques » à plus de 66%. Les EPCI composés de moins de 10 communes sont 50% à transférer ces dossiers à leur administration.

**Par quel service administratif ce questionnaire a-t-il été rempli ?**

| Typologie EPCI | Service prévention et gestion des risques | Président/ Administration générale | Autres services intercommunaux | Total |
|---|---|---|---|---|
| Communautés urbaines | 66,67% | 33,33% | 0,00% | 100% |
| Communautés agglomération | 55,56% | 0,00% | 44,44% | 100% |
| Communautés communes | 15,38% | 46,15% | 38,46% | 100% |
| Total | 36,00% | 28,00% | 36,00% | 100% |

La critique récurrente des études de sociologie politique sur la prise en charge des risques collectifs concerne la segmentation entre les politiques de sécurité, d'environnement, d'urbanisme ou de réglementation (Bourrelier, 1998). On constate ici l'émergence d'une prise en charge administrative dédiée aux risques collectifs dans les EPCI. Cette tendance est particulièrement notable dans les communautés urbaines. Cette tendance n'est pas unanime, et même si rien dans l'enquête statistique ne laisse présager que cette action de prévention et de gestion des risques dans les EPCI s'alimente d'une réflexion territoriale, urbaine et systémique, elle permet de vérifier que nos trois cas d'étude ne relèvent pas de situations exceptionnelles.

[184] Cette affirmation se base sur une hypothèse de départ. Le questionnaire a été envoyé par le conseil national de la protection civile à un réseau de collectivités membres
- soit de l'Association Nationale des Communes pour la Maîtrise des Risques Technologiques Majeurs (Créée en 1990, elle a l'ambition d'être le porte-parole des maires auprès des administrations d'État, des Ministères, des institutions diverses, pour faire valoir les intérêts des élus locaux et apporter l'aide adéquate) ;
- soit du Réseau IDEAL Risques (Réseau de mutualisation des connaissances et des bonnes pratiques entre collectivités territoriales sur les questions de Risques, sous l'égide des Eco-maires).
On estime que le pourcentage de réponses de la part de services « risques » est équivalent au nombre réel de services existants parmi l'échantillon, c'est-à-dire que lorsque l'EPCI dispose d'un service dédié aux risques collectifs, c'est lui qui a répondu.

Ayant évoqué ces limites, comment retracer l'émergence d'une administration dédiée à l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques dans les trois EPCI de Nantes, de Lyon et du Havre ? L'enquête quantitative ne permet pas de montrer comment ces services dédiés ont été produits, ni comment ils se sont installés. Pour comprendre quels sont les intérêts des agents publics porteurs d'une approche intercommunale des risques, l'exemple de la communauté d'agglomération du Havre permet d'analyser le moment où les pouvoirs publics locaux hésitaient entre un groupement d'intérêt publics à l'échelle de l'estuaire de la Seine et la création d'une direction de prévention et de gestion des risques dans la nouvelle communauté d'agglomération.

Depuis 1999, il y a un service de prévention des risques et de gestion de crise à la direction urbaine de la sécurité civile à la Ville du Havre. Ce service regroupe les agents publics porteurs d'une vision supra-communale des risques mais ils vivent comme une relégation leur retour dans un service communal. Ils revendiquent le caractère intrinsèquement intercommunal de leur domaine d'action[185]. D'ailleurs, le service continue de réaliser les documents d'information préventive sur les risques majeurs pour le compte du syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise. Cette rancœur de leur positionnement municipal rencontre le souhait vif de l'élue à l'environnement de la Ville du Havre de se débarrasser des risques collectifs. L'élue, qui est aussi la présidente du syndicat intercommunal d'hygiène, souhaite également se défaire rapidement de la gestion du réseau des sirènes d'alerte au sein du syndicat. Rapidement, les agents porteurs d'une vision intercommunale des risques proposent un protocole d'orientation afin de permettre la création d'un office du risque majeur pour l'estuaire de la Seine (ORMES) qui permettrait « *l'association et le transfert des compétences et des moyens concernés du SIHRH [syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise] et de la DUSC-SPRGC [direction urbaine de la sécurité civile – service de prévention des risques et de gestion des crises]* »[186].

Suite à cette réunion, un des initiateurs du service « risques » de la Ville du Havre est mis à disposition du syndicat intercommunal d'hygiène « *afin de mettre un terme d'ici la fin de l'année 2000 [au] rôle du syndicat en matière de risques majeurs, [les élus ayant souhaité] largement recentrer [leur] action sur la problématique qui, à mon sens, était [la] mission première c'est-à-dire celle (…) des actions de prévention, d'hygiène et de santé publique* »[187].

---

[185] Les agents publics en charge des risques à l'échelle de l'agglomération s'étaient rencontrés autour de la conviction que leur pratique professionnelle de prévention et de gestion des risques se définissait au niveau intercommunal. Ils étaient issus de la cellule départementale de gestion des risques technologiques du corps de sapeurs-pompiers et du programme d'information préventive par circonscription académique.

[186] *Projet de protocole d'orientation communes,* Document de présentation pour la réunion des maires du syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise réalisé par la direction urbaine de la sécurité civile – service de prévention des risques et de gestion des crises, le 22 juin 1999.

[187] Discours de la présidente du syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise, élue à l'environnement, Ville du Havre, mercredi 11 octobre, journées d'information sur la prévention des risques naturels et technologiques, Le Havre.

Le projet d'office des risques majeurs avance. L'enjeu est de réunir des territoires administratifs de niveaux différents (2 régions et 3 départements) autour d'un groupe d'intérêt public[188]. Les procédures sont très lourdes. Les élus des communes concernées par ce périmètre commencent alors à craindre la disparition de leurs pouvoirs de police. Tout de suite, le projet d'office se pose en organe d'appui et de support pour le compte de la police des maires. Tout semble converger vers une création rapide lorsque deux éléments viennent contrarier les projets des agents publics. Un institut européen des risques est crée à Honfleur dans le département du Calvados, en face du Havre, grâce à l'action de Nicole Ameline, conseillère régionale de Basse-Normandie (future ministre de la parité et de l'égalité professionnelle dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin de 2002 à 2005). Bien que les objectifs affichés soient très différents entre la gestion opérationnelle de l'office des risques majeurs et la gestion prospective des risques technologiques de l'institut européen, il y a eu un effet « *d'herbe coupée sous le pied* » selon les agents publics de l'agglomération havraise. Au même moment, le 1er janvier 2001, l'agglomération havraise devient une communauté d'agglomération disposant d'une compétence de prévention et de gestion des risques. Les agents porteurs de la vision territoriale des risques n'ont pas été associés à la décision, ni à l'écriture des compétences. Tout le service de prévention et de gestion des crises de la Ville du Havre est transféré à la communauté d'agglomération, ainsi que la gestion des sirènes d'alerte du syndicat intercommunal d'hygiène.

L'EPCI est apparu comme le seul cadre dans lequel les agents publics pouvaient réaliser leur projet de politique territoriale de prévention et de gestion des risques au niveau des agglomérations. Ce cadre « s'impose » : il est porté politiquement par l'équipe d'Antoine Rufenacht, il positionne symboliquement la région du Havre dans le champ des agglomérations françaises tout en maintenant le rôle de la Ville du Havre (80% de la population) et il permet la fusion des structures intercommunales pré-existantes.

En résumé, l'approche urbaine et systémique des risques réussit sa mise sur agenda formel dans les EPCI alors qu'elle ne dispose ni d'une légitimité traditionnelle antérieure, ni d'un contexte de crise déstabilisant les pouvoirs publics (Keeler, 1993). La création des EPCI a été une fenêtre d'« opportunité incontournable » pour la mise sur agenda d'une approche urbaine des risques collectifs. La recherche d'un cadre d'action à l'échelle intercommunale a été bien plus importante pour la mise sur agenda des risques endo-urbains que la recherche d'un périmètre institutionnel adéquate.

[188] Un groupement d'intérêt public (GIP) est une personne morale de droit public en partenariat entre au moins un partenaire public et des organismes privés. Le groupement d'intérêt public a une mission administrative ou industrielle et commerciale. Il met en commun un ensemble de moyens pour une durée limitée.

* * *

Après les tentatives du législateur pour réorganiser le paysage institutionnel français, la loi de juillet 1999 créant les EPCI trouve un succès quantitatif de premier ordre. Les raisons de cette « victoire » sur le morcellement communal ne sont pas dues aux efforts de rationalisation ou de solidarité que la loi met en avant.

**Les EPCI sont des configurations institutionnelles qui reflètent les représentations des fonctions d'agglomérations partagées par les principaux artisans de cette construction institutionnelle. Ce sont des éléments historiques, financiers et politiques, propres à chaque configuration territoriale, qui expliquent cet engouement.**

L'histoire de l'intercommunalité dans les agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre est une succession de réactions locales, positives ou négatives, aux différentes lois imposant ou proposant des formules de regroupement communal. Leurs parcours reflètent des rapports de force qui s'établissent entre les élus locaux et l'État. Si la communauté urbaine de Lyon est créée dès 1966, les élus locaux de l'agglomération nantaise multiplieront les recours à des syndicats communaux pour éviter toute fusion. Dans les années 1960-1980, l'agglomération havraise n'a ni les moyens économiques, ni le poids démographique pour prendre position. Elle cumule les syndicats intercommunaux à vocation unique. Ces trois agglomérations sont des configurations institutionnelles différentes. Les périmètres successifs des regroupements de communes sont dictés par des choix politiques ou économiques à un moment donné.

Même si ces configurations institutionnelles sont diverses, la création des EPCI en juillet 1999 est, dans les trois cas, un moment d'opportunité pour inscrire les risques endo-urbains sur les agendas institutionnels. L'inscription des politiques de prévention et de gestion des risques dans les agendas des EPCI ne révèle pas du choix du territoire « pertinent ». Les agents publics porteurs des risques systémiques et urbains n'ont pas eu d'autres choix pour assurer une stabilité à leur identité administrative et à leur légitimité institutionnelle. Les EPCI ont été une fenêtre d'« opportunité obligée » incontournable.

La conclusion s'appuie sur la thèse d'Emmanuel Négriers selon laquelle ce n'est pas la constitution d'une politique publique intercommunale qui fait évoluer les territoires d'agglomération. La représentation que les acteurs publics ont d'un territoire d'agglomération est un instrument constitutif de l'action publique. En ce sens, les agents publics des risques endo-urbains ont, dès le départ, une représentation de leur territoire d'action. Ils souhaitent intervenir à l'endroit des dynamiques de transformation des agglomérations. C'est cette conviction qui les pousse à accepter et, ensuite, à revendiquer l'EPCI comme « le bon niveau de gouvernement ». Ils n'ont pas *a priori* une définition d'un « territoire pertinent » pour l'approche territoriale des risques collectifs.

## 2. La compétence « prévention et gestion des risques » : entre la définition consensuelle et la justification juridique

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est une personnalité morale composée de communes-membres ayant un statut juridique, un patrimoine, du personnel, etc. Contrairement aux communes, il a des compétences spécialisées et exclusives. Il n'agit que dans le cadre des compétences qui lui sont transférées. Lorsqu'une compétence est transférée, aucune commune de l'EPCI ne peut l'exercer. Lorsque la commune transfert un domaine d'action publique à un EPCI, celui-ci doit pouvoir l'exercer dans sa plénitude. Cela implique le transfert de biens, de personnels, des droits et des obligations qui étaient auparavant communaux. Le transfert des compétences se fait par le vote des statuts à la majorité qualifiée (des représentants des communes-membres) définie lors de la création de l'EPCI[189]. Ce vote est une forme de validation politique du caractère d'« intérêt communautaire » des compétences transférées. La définition de l'intérêt communautaire n'a pas de définition juridiquement stabilisée[190]. Elle est l'émanation de la décision politique des délégués communaux au conseil délibératif de l'EPCI lors du vote du transfert.

Le succès rapide de la mise sur l'agenda de l'approche territoriale et urbaine des risques collectifs dans les EPCI s'accompagne, dès la rédaction des statuts, d'un vote unanime des élus communaux et de l'inscription de la « prévention et gestion des risques » en tant que compétences statutaires. **Bien que cette inscription statutaire soit une étape essentielle de la mise sur agenda, la soudaineté de cette décision politique incite les agents publics porteurs d'une définition urbaine et systémique des risques à verrouiller à la fois politiquement leur approche territoriale mais aussi à verrouiller juridiquement leur marge de manœuvre administrative.**

La compétence « prévention et gestion des risques » est votée par les élus communautaires sans débat politique et sans connaissance de l'approche territoriale de l'action publique prête à être mise en œuvre **(1)**. Alors que l'acceptation des représentants des communes est massive, les agents publics porteurs des risques urbains font preuve d'un grand souci de sécurisation juridique. Ils remettent les élus au cœur de leur décision politique en rappelant les responsabilités et les obligations juridiques des élus communaux et communautaires liées au vote de cette compétence **(2)**. Quoi qu'il en soit, les agents publics disposent d'une capacité inédite et inespérée pour mettre en œuvre leur approche des territoires d'agglomérations et des risques systémiques du développement urbain.

---

[189] C'est-à-dire les deux tiers des communes équivalant la moitié de la population ou, l'inverse, la moitié des communes représentant les deux tiers de la population.

[190] « *Aussi, comme il ne peut exister qu'une seule définition de la notion d'intérêt communautaire pour chaque communauté d'agglomération et qu'ainsi la définition de l'intérêt communautaire faite à propos des compétences revenant de plein droit à cette communauté vaudrait nécessairement pour les compétences dont le transfert est facultatif, aussi une communauté d'agglomération a-t-elle tout intérêt à définir l'intérêt communautaire 'au coup par coup', c'est-à-dire à l'occasion du transfert de chaque compétence et relativement à telle ou telle compétence* ». *Lire* : DIEU Frédéric, commentaires sur l'arrêt commune de Saint-jean Cap-Ferrat c/ CANCA, Actualités jurisprudentielles, AJDA n°24/2006, pp.1331-1336.

### *1. La définition consensuelle d'un statut juridique*

Les statuts juridiques des EPCI sont composés d'un bloc de compétences obligatoires, spécifique à chaque type d'établissement intercommunal (communauté urbaine, communauté d'agglomération et communauté de communes), et de la sélection de compétences optionnelles. De plus, les communes-membres d'un EPCI peuvent à tout moment décider de transférer des compétences optionnelles supplémentaires –c'est-à-dire qui n'avaient pas été transférées lors de la création ou des compétences facultatives nouvelles qui ne sont pas prévues par la loi. L'article 28 de la loi de juillet 1999 modifiant l'article L.5211-17 du code général des collectivités locales prévoit que le vote de ce transfert s'effectue *« dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale »*. Chaque domaine d'action transféré, surtout s'il s'agit d'une compétence supplémentaire, doit représenter un « intérêt communautaire » pour les communes.

La loi de juillet 1999 ne prévoit pas de compétences de prévention et de gestion des risques, ni comme délégations obligatoires, ni en tant que transferts optionnels. Pourtant, depuis 2001, certains EPCI prennent des compétences statutaires en matière de prévention et de gestion des risques collectifs, élisent des vice-présidents à cette compétence et mettent en place des services dédiés dans leur organigramme. Comment expliquer que la compétence « prévention et gestion des risques » soit votée unanimement par les élus communaux, alors que ce domaine d'action se trouve à la croisée entre les politiques de sécurité et celles d'environnement mais aussi au carrefour des pouvoirs de police municipaux et régaliens ?

Dans les trois agglomérations étudiées, le vote de cette compétence ne provoque pas de réactions particulières de refus des élus des communes. Le vote des statuts de la communauté urbaine de Nantes est marqué par son unanimisme. Aucune des compétences transférées n'est contestée. La compétence de « prévention et gestion des risques » ne fait pas figure d'exception. À la communauté urbaine de Lyon, la révision des statuts de mai 2004 –afin de mettre le statut juridique de 1966 en cohérence avec la nouvelle loi de 1999– ne remet pas en cause la compétence « prévention et de gestion des risques » déjà existante. Même dans le cas de la communauté d'agglomération du Havre, où la création de l'EPCI soulève des oppositions dans les communes, les comptes-rendus des réunions d'assemblée communautaire ne font pas état de conflit sur le transfert de la compétence « prévention et gestion des risques ». Les modalités de formation et le périmètre de la communauté d'agglomération sont contestées. Depuis novembre 2000, 7 des 17 communes, proposées par le préfet pour former la communauté d'agglomération du Havre, refusent d'entrer dans l'agglomération. Le préfet les fait entrer de force dans l'EPCI. Ces communes constituent un front d'opposition aux politiques intercommunales, notamment sur les grands équipements et les modalités de fiscalité, mais leur poids démographique ne leur permet pas de peser dans le vote à la majorité qualifiée. En 2004, elles continuent de s'opposer à certains transferts de compétences tels que la collecte des déchets et la création d'aires de passage pour les gens du voyage.

Dans les trois agglomérations, aucun élu communautaire ou communal ne fait part de réticences au moment du vote des statuts juridiques. Le responsable de la prévention et la gestion des risques de la communauté urbaine de Nantes pense même que les élus communautaires votent cette compétence « à l'aveugle ».

> *« J'imaginais que, quand les élus ont voté les statuts avec ces compétences, ils avaient une idée de ce que ça entraînait. Mais je n'en suis plus du tout certain, parce que lorsque que l'on interroge les vingt-quatre communes, la problématique n'est pas bien comprise. Les élus ne savaient pas vraiment ce que recouvraient ces compétences en réalité. »* Entrevue J.G., directeur de la Mission Risques et Pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 11 février 2004[191].

Comment expliquer cette acceptation massive, mais passive, des élus communautaires et leur vote unanime des compétence de « prévention et gestion des risques » ? Une hypothèse serait que les statuts soient rédigés de manière à réduire suffisamment les marges de manœuvre des agents publics en charge des risques collectifs pour qu'il n'y ait pas de débat.

L'étude des champs d'action, tels que délimités dans les statuts, de la prévention et de la gestion des risques montre que cette hypothèse s'avère exacte dans le cas de la communauté urbaine de Lyon, mais elle est réfutée dans le cas des agglomérations du Havre et de Nantes.

Dans les statuts de la communauté urbaine de Lyon[192], la « lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, soutien aux actions en faveur de la préservation et de la promotion d'espaces naturels » est une compétence dite « partagée ». Il n'y a pas de compétence propre de prévention et de gestion des risques. La délibération d'ajustement des compétences, suite à la commission spéciale du 28 mai 2004, explique : « *Dans le cadre de la législation en vigueur, un domaine d'activité peut être partagé lorsque le libellé même de la compétence n'implique pas qu'elle soit exercée dans sa totalité, c'est le cas, lorsque la loi indique 'actions' (qui se différencie de "l'action"), le 'soutien', les 'dispositifs contractuels', 'la lutte contre…'* ».

À la communauté d'agglomération du Havre, l'action de prévention et de gestion des risques est une compétence indépendante et distincte des autres. Elle est rédigée avec beaucoup de détails sur les actions à mener : « *Risques Majeurs : l'assistance aux communes pour l'information préventive des populations, le recensement des risques, l'élaboration de documentation réglementaire, la rédaction des plans d'intervention* ». Bien que les agents publics de cette politique intercommunale n'aient pas été consultés pour l'écriture des statuts, les marges de manœuvre de la prévention et la gestion des risques sont importantes. À la communauté urbaine de Nantes, les compétences concernant la prévention et la gestion des

[191] Entretien retranscrit en annexe du master de recherche (GRALEPOIS, 2004).
[192] Les statuts révisés en mai 2004 dans le cadre du passage du statut de communauté urbaine de Lyon de 1966 à la forme d'EPCI de la loi de 1999.

risques sont dispersées entre des compétences obligatoires de « *lutte contre la pollution de l'air ; Lutte contre les nuisances sonores* » et « *d'environnement et cadre de vie : Actions pour l'aménagement, Prévention des risques technologiques et naturels majeurs et lutte contre les pollutions* ». Cette compétence comprend aussi la gestion des animaux errants et le volet logistique de la lutte et de secours contre l'incendie pour le compte du SDIS[193].

Les compétences de prévention et de gestion des risques sont davantage formalisées et autonomes dans le cas de l'agglomération du Havre alors qu'au contraire elles sont dispersées dans le cas de la communauté urbaine de Lyon. Ces compétences sont acceptées sans débat entre élus ni conflit politique. Il est surprenant de voter des compétences et donc de décréter d'intérêt communautaire un domaine d'action publique auquel les représentants élus se sont peu intéressés les décennies précédentes.

Pourtant, cette compétence est au carrefour des pouvoirs de police des maires et des services d'État. Elle aurait pu susciter des interrogations sur les contours de son transfert. Lorsque les agents publics « risques » dans les EPCI expriment les raisons de cet unanimisme, l'argument principal valorise directement leur rôle administratif et politique. Selon eux, la compétence « prévention et gestion des risques » est un service d'expertise, d'aide et de support à la décision en matière de prévention et de gestion des risques pour le compte des élus communaux. Les agents publics en charge des risques collectifs se disent voués à l'action publique municipale, notamment à l'application du pouvoir de police, et que les élus perçoivent spontanément leur intérêt dans ce service.

> « *Notre compétence, c'est de l'assistance et du conseil. Je dis que je suis à la disposition des maires, que je peux envoyer des documents, aller à un conseil municipal… Je suis à leur disposition, mais c'est eux qui décrochent le téléphone. (…) [La compétence de prévention et de gestion des risques] n'est pas obligatoire, les communes pourraient tourner le dos. Si c'était obligatoire, c'est-à-dire avec des responsabilités, là on mettrait plus la pression mais aussi on aurait plus les moyens*. » Entretien P.M., chargé de mission géographie des risques, DIRM, CODAH, 13 décembre 2006.
>
> « *On est des fonctionnaires, pas les décideurs. On est rigoureux dessus, on joue notre rôle de proposition et d'aide à la décision, à partir du moment où les élus sont contre, ça ne va pas plus loin*. ». Entretien I.B., chargé de mission Mission Risques et Pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 11 octobre 2006.

[193] Dans le cadre des transferts de la compétence sur la gestion de la ressource en eau, la communauté urbaine de Nantes est compétente sur l'entretien et le bon fonctionnement des bornes incendie pour le compte du SDIS (comme par exemple, le débit ou la pression).

> « *Je pense que ce qu'on a mis en place ne sera pas remis en cause même s'il y a un changement politique, je pense que c'est dans le bon sens. Qui pourrait aller contre ce type de politique qui répond à une demande citoyenne ? C'est le bon sens et l'évolution de la société.* »
> Entretien J.G. directeur de la Mission Risques et Pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 15 février 2006.

Les agents publics porteurs d'une approche intercommunale de prévention et de gestion des risques ont bien saisi les enjeux et les limites de cette compétence « prévention et gestion des risques ». Pour cause, ils en sont les principaux artisans. Ce domaine est inscrit officiellement dans les organigrammes mais son caractère facultatif peut, par exemple en cas de changement d'équipe municipale, rendre la compétence optionnelle, voire superficielle, aux yeux des élus[194]. Ces citations soulignent d'ailleurs les possibilités de mise en dépendance des agents publics des risques collectifs vis-à-vis des élus. Même si ces derniers ont voté cette délégation, les agents publics de la prévention et de gestion des risques continuent de convaincre leurs élus et de légitimer leur travail au-delà de l'écriture des compétences dans les statuts juridiques des EPCI.

Au final, il peut apparaître étonnant que le vote de la compétence statutaire de « prévention et gestion des risques » dans les EPCI ne soulève pas de questionnement sur les contours d'un domaine au croisement des politiques de sécurité, d'environnement ou d'hygiène. Toutefois, le plébiscite des élus communaux semble davantage dû à une méconnaissance des limites du champ d'intervention qu'à un accord massif en connaissance de cause. Plus généralement, ce constat permet d'émettre l'idée que les conflits de représentation territoriale et d'identité administrative ne se jouent pas au moment du vote politique des élus. De fait, ce constat confirme qu'il ne faut pas réduire le processus de mise sur agenda à l'apparition dans les statuts et dans les compétences des institutions (Garraud, 2006). Alors que les élus communaux sont relativement absents de la démarche de construction administrative et d'implantation institutionnelle d'une action publique de prévention et de gestion des risques au niveau intercommunal, les agents publics continuent de décliner leur définition des risques endo-urbains et leur approche intercommunale de la prévention et de la gestion de des risques. Pour cela, ils montrent que cette compétence est obligatoire juridiquement, mais aussi qu'elle est indispensable pour le développement et la régulation des agglomérations.

[194] Il est possible de retirer des compétences à l'EPCI ou de les rétrocéder aux communes selon des procédures de vote propre à chaque type d'EPCI.

### *2. La justification juridique de la compétence « prévention et gestion des risques » par le transfert des politiques urbaines traditionnelles aux EPCI*

Afin de produire une défense juridique et politique[195], les agents publics en charge des compétences « prévention et gestion des risques » –désormais inscrites dans les statuts des EPCI– rassemblent les éléments réglementaires et législatifs qui constituent la preuve de leur bien-fondé juridique mais aussi du caractère indispensable d'un service porteur d'une approche urbaine et systémique de l'agglomération.

Selon la catégorie d'EPCI, les compétences obligatoires et optionnelles à transférer sont différentes. Deux compétences sont constitutives de la création d'un EPCI, c'est-à-dire qu'elles sont obligatoires dans les trois modèles. Il s'agit du développement économique et l'aménagement du cadre de vie (voir figure n°5). Ces deux compétences constitutives appartiennent au domaine des politiques urbaines « traditionnelles »[196]. Les politiques urbaines sont ici définies comme l'ensemble des politiques qui concourent au développement des territoires d'agglomération, notamment ces trois pôles de compétences déléguées aux EPCI :

- les activités économiques telles que le développement des zones d'activités,
- l'aménagement du cadre de vie c'est-à-dire les projets urbains et l'urbanisme,
- et les politiques de service public en réseau telles que le transport et la voirie, le traitement des déchets, l'eau et l'assainissement.

C'est autour des responsabilités liées aux politiques urbaines traditionnelles que va s'articuler l'argumentaire juridique des agents publics porteurs de leur approche territoriale des risques collectifs. Dans la lignée de la définition urbaine et systémique des risques, les agents publics justifient le bien-fondé de la compétence « prévention et gestion des risques », d'une part, statutairement par les délégations de missions économiques, urbaines et de services en réseau et, d'autre part, légalement par le respect de régulation urbaine et de continuité des services publics[197].

---

[195] Le terme de « défense » est entendu dans son sens juridique d'un ensemble de moyens destiné à paralyser une prétention de la partie adverse. Source : *Dictionnaire du droit privé français,* par Serge Braudo, Conseiller honoraire à la Cour d'appel de Versailles, http://www.dictionnaire-juridique.com/dictionnaire-juridique.php, consulté le 22 juillet 2008.

[196] Jusque dans les années 1980, le champ traditionnel des politiques urbaines concerne les règlements d'urbanisme, la planification territoriale, la programmation des équipements collectifs ou des infrastructures en réseau. La libéralisation de l'économie et la décentralisation du développement local ont participé à l'élargissement du faisceau des interventions territorialisées dans les agglomérations urbaines (santé publique, aide, sociale, justice, éducation, etc.). Ces interventions supposent un volontarisme politique et administratif local basé sur une vision de la cohérence urbaine négociée entre de multiples acteurs privés-publics et promouvant un modèle de développement économique contractuel. Lire : GAUDIN Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF, Paris, 1997.

[197] Le terme « statutaire » est différent de celui de « juridique » dans le sens où « statutaire » renvoie à une décision juridique située et interne à l'établissement alors que « légal » implique un rapport au droit général.

**Figure 5 : Répartition des compétences obligatoires et optionnelles des EPCI**

| | Compétences obligatoires | Compétences optionnelles |
|---|---|---|
| **Communautés urbaines** | 1. développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire<br>2. équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire<br>3. politique de la ville dans la communauté<br>4. gestion des services d'intérêt collectif (notamment eau et assainissement)<br>5. protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie | |
| **Communautés d'agglomération** | 3. développement économique<br>4. aménagement de l'espace communautaire<br>5. équilibre social de l'habitat<br>6. politique de la ville dans la communauté | *au moins trois compétences parmi les six suivantes :*<br>1. création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire<br>2. assainissement<br>3. eau<br>4. protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie<br>5. construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire<br>6. action sociale d'intérêt communautaire |
| **Communautés de communes** | 2. aménagement de l'espace<br>3. actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté | *au moins un des cinq groupes suivants :*<br>1. protection et mise en valeur de l'environnement<br>2. politique du logement et du cadre de vie<br>création, aménagement et entretien de la voirie<br>3. construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire<br>4. action sociale d'intérêt communautaire |

Source : *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Cour des Comptes, novembre 2005, p.146.

Les deux compétences obligatoires présentes dans les trois cas d'EPCI ont été colorisés : Le développement économique et l'aménagement du cadre de vie. Les compétences de services publics, notamment d'équipement en réseau, sont conjointes et obligatoires pour les communautés urbaines alors qu'elles sont séparées et optionnelles pour les communautés d'agglomération.

La formalisation minutieuse de la délimitation et de la justification juridiques réalisée par l'intercommunalité nantaise est un exemple illustratif de l'argumentaire spécifique aux compétences « prévention et de gestion des risques » des communautés urbaines.

Quelques mois après la mise en place du nouvel EPCI, le directeur de la direction générale des services urbains –à laquelle appartient le service « risques »– s'associe à la mission de développement économique pour expliquer, au président de la communauté urbaine de Nantes, les enjeux de l'intercommunalité en matière de maîtrise des risques industriels. L'objectif de cette note interne est d'adjoindre, aux activités d'interventions sur les pollutions déjà existantes, des activités de planification de la prévention des risques et de la gestion des crises. Les enjeux mis en avant sont la protection des populations, mais aussi le développement économique et urbain. En effet, la note précise que la prévention des risques ne doit pas se faire au détriment de la création d'emplois et du maintien des activités dites « à caractère stratégique », ce que l'on peut traduire par : ni au détriment des entreprises chimiques ou pharmaceutiques des bords de la Loire, ni au détriment de l'urbanisation de l'agglomération.

En novembre 2002, le responsable du service « risques » rapporte, à son vice-président à l'environnement et au développement durable, les responsabilités de l'EPCI en matière de prévention et de gestion des risques. Son argumentaire s'appuie sur trois points.

Tout d'abord, l'agglomération nantaise est soumise à des risques majeurs. Ce constat se fonde sur le document réalisé par la préfecture portant à la connaissance des maires l'état des risques, c'est-à-dire le dossier départemental des risques majeurs (DDRM).

Ensuite, le responsable de la prévention et de la gestion des risques explique que le transfert de la compétence d'aménagement des territoires, et plus particulièrement de la compétence d'urbanisme, oblige la communauté urbaine à prendre en compte ces risques dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)[198]. Le PLU traduit les orientations du projet d'aménagement et développement durable (PADD) et du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Ces deux derniers documents sont prospectifs. Ils doivent notamment apprécier les incidences prévisibles des orientations retenues sur le cadre de vie. Comme le précise l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme concernant les SCOT, ils « *définissent les objectifs relatifs (…) à la prévention des risques* ».

Enfin, le responsable « risques » rappelle que le transfert des compétences de services urbains en réseau (comme la voirie, l'éclairage, les déchets, l'eau ou l'assainissement) entraîne une double obligation à l'organisation de la prévention et de la gestion des risques dans l'agglomération. D'une part, ces délégations impliquent le respect d'obligations

[198] Issus de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), le PLU est le document réglementaire qui précise l'affectation des sols selon les usages principaux qui vont en être faits et selon la nature des activités qui peuvent y être exercées.

juridiques supplémentaires liées aux lois et aux règlements sur l'air et sur l'eau[199] ou la réhabilitation de décharges et de sites industriels par exemple. D'autre part, ce transfert implique le déplacement des principaux outils logistiques, auparavant municipaux, mais toujours nécessaires lors d'accidents (comme les engins de sablage lors d'enneigement, les engins de déblaiement lors de déversement ou les engins de soulèvement lors de chute de d'objet encombrant sur l'espace public). Les EPCI sont désormais gestionnaires des outils logistiques qui peuvent être réquisitionnés par le maire ou le préfet en cas d'accidents.

En plus de l'argumentaire statutaire et légal sur le bien-fondé juridique de la mise sur agenda de la compétence « prévention et gestion des risques », le responsable de la prévention et de la gestion des risques de l'agglomération nantaise étaye l'apport indispensable de son service en matière de régulation du fonctionnement de l'agglomération.

Le responsable du service « risques » insiste sur le rôle juridique de la communauté urbaine dans deux séries de cas : soit en cas de rupture de la production, de l'approvisionnement ou de la distribution des services urbains –notamment pour les services publics urbains basés sur une infrastructure en réseau–, soit en cas de nuisance, de pollution ou d'accident d'origine naturel, technologique ou sanitaire dans un des réseaux urbains. La communauté urbaine doit participer à l'organisation du principe de continuité des services publics en donnant aux maires les moyens *« de jouer pleinement leur rôle en matière de protection des populations et des biens »* sous peine d'être accusée de défaut d'organisation par les maires. Pour le responsable « risques », c'est un principe général du droit[200] hiérarchiquement supérieur à tous les autres actes administratifs. En outre, il précise que ces moyens logistiques sont réquisitionnés par le préfet en cas de crise et qu'à ce titre, la communauté urbaine doit mettre en place une compétence rationalisée.

Le cas de la communauté urbaine de Nantes montre l'importance que les agents publics en charge de la prévention et de gestion des risques donnent à la sécurisation juridique, c'est-à-dire à la fois en termes de justification statutaire mais aussi de vérification du verrouillage réglementaire de la compétence. Cette démarche existe dans les autres EPCI.

En somme, la sécurisation juridique des politiques intercommunales de prévention et de gestion des risques prend ancrage dans le champ du développement économique et urbain. Les politiques de prévention et de gestion des risques sont décrites comme des moyens de régulation des services fonctionnels et des activités urbaines dans l'agglomération[201]. Même si les élus communaux ont voté unanimement cette compétence, les agents publics en charge des

[199] Loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et loi sur l'air du 30 décembre 1996
[200] Principe de continuité du service public : arrêt Dehaene, CE, Ass., 7 juillet 1950.
[201] David Guéranger explique comment les élus locaux valorisent les transferts de compétence traduisant une vision fonctionnelle des territoires. *Lire* : GUÉRANGER David, « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique » In *L'action publique et la question territoriale*, Presse Universitaire de Grenoble, Grenoble, 2005, pp. 189-203.

risques collectifs colmatent tout de même toute possibilité de remise en cause juridique. Pour cela, ils opèrent une lecture minutieuse des textes législatifs. Pour souder davantage leur légitimité à agir, ils se rattachent au domaine des politiques urbaines traditionnelles et développent une vision urbaine systémique dans laquelle la prévention et la gestion des risques régulent le développement urbain.

Ce travail de compilation des normes législatives et réglementaires (à travers les codes de l'environnement, de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales) sert à apporter la preuve, dans l'administration intercommunale, de la légitimité institutionnelle et de la légalité administrative de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques. L'objectif est aussi d'écarter toute atteinte à l'empiètement des pouvoirs de police du maire ou du préfet. De plus, en définissant la compétence de « prévention et gestion des risques » comme un outil de prévention et de régulation du développement économique et urbain dans les agglomérations, les agents publics créent une forme d'imposition de leur légitimité institutionnelle et de leur approche systémique du fonctionnement des agglomérations.

* * *

Il y a, de prime abord, un paradoxe du processus d'inscription juridique de la compétence « prévention et gestion des risques ». D'un côté, les agents publics promoteurs de la prévention et la gestion des risques dans l'agglomération atteignent une forme de reconnaissance et d'existence à part entière avec le vote consensuel d'une compétence dans les statuts juridiques des EPCI. Mais, d'autre part, cette adhésion politique ne les affranchit pas d'une démarche minutieuse de sécurisation juridique dont l'objectif est double : s'ancrer dans le droit et les obligations des politiques urbaines traditionnelles, mais aussi lier étroitement l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques au fonctionnement des agglomérations.

Les élus locaux restent absents de la construction d'une action de prévention et de gestion des risques. L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques accède au titre d'intérêt communautaire sans débat ni opposition. La raison aurait pu être l'absence de marge manœuvre dont disposent les agents publics en charge des risques. Or, même si les contours de la compétence varient selon les configurations institutionnelles, les agents publics disposent d'une capacité d'action inédite depuis les années 1960 pour mettre en œuvre leur approche endo-urbaine des risques à l'échelle de l'agglomération.

Pour autant, une fois la compétence « prévention et gestion des risques » inscrite dans les statuts des EPCI, les agents publics consolident voire imposent leur légitimité en produisant la démonstration du caractère indispensable, voire obligatoire, de cette compétence. Ils réalisent un travail de construction juridique des implications réglementaires et légales auxquelles l'action de prévention et de gestion des risques permet de répondre.

Cette justification du bien-fondé juridique, mais surtout de l'existence indispensable d'une action de prévention et de gestion des risques dans les EPCI, se fonde sur des normes juridiques relevant du champ des politiques urbaines traditionnelles. Les agents publics montrent que leur approche endogène des risques permet de prévenir l'occurrence de danger et concourt à un développement maîtrisé des agglomérations. À travers cette démarche, les explications du paradoxe se révèlent. **Les agents publics porteurs d'une approche territoriale des risques collectifs veulent replacer les élus face aux implications institutionnelles et politiques du vote d'une compétence « prévention et gestion des risques ». Ils veulent la confirmation de « l'intouchabilité » juridique de leur service administratif. Ainsi, ils assurent une adhésion implicite des élus à l'approche systémique et au rôle de régulation de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques.**

Trois points de conclusion, bien que de nature assez différente, peuvent être cités.

On observe que l'utilisation de normes juridiques dans la mise sur agenda peut être une contrainte de type bureaucratique mais aussi une ressource à l'action publique qui formalise une organisation et répartit des intérêts protégés (Crozier & Friedberg, 1977 ; Lascoumes, 1990). Dans notre cas, les arguments juridiques sont utilisés afin de légitimer et de conforter la position des agents publics de la prévention et la gestion des risques dans un rapport de force indirect face aux élus. La rédaction juridique des statuts donne une assurance de stabilité et de légitimité mais elle ne constitue pas la finalité du processus de mise sur agenda (Garraud, 2006). L'approche territoriale des risques collectifs doit rester un enjeu dont la résolution ne peut être atteinte qu'à l'échelle territoriale de l'EPCI. L'approche urbaine et systémique des risques collectifs doit convaincre les autres acteurs publics institutionnels. Elle doit relever de l'évidence.

L'agglomération est auto-désignée comme le « bon niveau » de prise en charge de la prévention et la gestion des risques. À cette étape, l'inscription de la prévention et la gestion des risques dans les statuts des EPCI est confirmée, mais l'absence de débat chez les élus fait craindre des tentatives de mise en subordination ou en relégation. Pour garder des marges de manœuvre, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération doit être réinsérée dans l'intérêt des élus. En effet, la littérature sur les *public problems* montre comment, pour être labellisé et conserver de l'importance dans le champ administratif, un problème gagne à être introduit dans l'arène des débats politiques. Sa mise en confrontation est un moyen de valorisation de cet enjeu. Pour cela, les compétences transférées aux EPCI en matière de politiques urbaines –en matière de développement local, d'urbanisme ou de services urbains en réseaux– sont le creuset d'obligations pour les élus.

Les agents publics des risques collectifs se chargent de rappeler ces responsabilités à leurs élus intercommunaux.

L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est présentée comme la gardienne du fonctionnement et de la régulation des agglomérations. Elle considère les agglomérations comme des systèmes urbains qu'il faut surveiller et maintenir. Exposée telle quelle, elle est décrite comme un outil indispensable de maîtrise des aléas qui peuvent perturber le développement économique et urbain de l'agglomération.

Le prochain point consiste à montrer que l'inscription juridique de prévention et de gestion des risques dans les compétences des EPCI n'a pas clos toute contestation. Au contraire, suite au vote des statuts, les conflits émergent au niveau de la mise en application administrative. C'est dans le choix du format administratif, sémantique et organisationnel et dans le choix de la direction générale de rattachement que l'approche territoriale des risques engendre des oppositions et provoque des rapports de force.

# Conclusion du chapitre 2 - La territorialisation institutionnelle de la prévention et de la gestion des risques : entre opportunités et contraintes

Dans le premier chapitre, on observe un processus de « territorialisation définitionnelle » c'est-à-dire le processus qui fait du territoire la clé de la problématisation de la question des risques collectifs. Dans ce second chapitre, on observe le processus de « territorialisation institutionnelle ». Après des décennies d'absence de structure institutionnelle stabilisée au niveau intercommunal, l'inscription de la prévention et la gestion des risques dans un cadre institutionnel représente une priorité, non une finalité, dans le processus de mise sur agenda. Le portage politique et les incitations financières du nouveau modèle intercommunal –les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), créés en juillet 1999– constituent une fenêtre d'opportunité inédite. Dès lors, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques n'est plus « à la recherche du 'local' »[202] mais « à l'abordage de l'intercommunalité ».

**L'action de prévention et de gestion des risques est mise sur l'agenda des EPCI mais au prix d'un travail de sécurisation juridique et de conviction politique où les agents publics porteurs de l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques utilisent le registre de l'obligation légale et de la nécessité fonctionnelle.**

Le concept de « fenêtre d'opportunité », lié à l'analyse de la mise sur agenda, a été utilisé pour étudier les changements dans la conduite des politiques publiques. Ce modèle s'applique aux revirements politiques, aux mobilisations sociales ou aux controverses scientifiques qui provoquent un alignement d'aubaines permettant de prendre une décision. Cette décision est issue de l'accumulation d'opportunités, mais elle a aussi ses limites et ses contraintes.

La création des EPCI est une première fenêtre d'opportunité institutionnelle pour inscrire durablement la politique intercommunale de prévention et de gestion des risques. Etonnamment, le vote du transfert d'une compétence « prévention et gestion des risques » est marqué par un consensus politique des élus communaux représentés dans les EPCI. Ni débat sur les croisements avec les politiques d'environnement, ni interrogation sur l'évolution des pouvoirs de police n'ébranlent la délégation de compétence. Même si le vote semble être une seconde fenêtre d'opportunité inattendue, les agents publics porteurs de la prévention et la gestion des risques décident de se sécuriser juridiquement. Le travail d'accumulation de normes statutaires et légales, confirmant leur bien-fondé institutionnel, révèle un double

[202] Pour paraphraser le titre de l'ouvrage dirigé par Albert Mabileau, *A la recherche du local*, L'Harmattan, Paris, 1993.

objectif. En verrouillant leur légitimité juridique, les agents publics des risques collectifs ré-impliquent les élus communaux dans leur délibération initiale, s'assurant ainsi la validation, *a posteriori* du vote, du portage politique. En fait, cette nécessité de ré-explication du contenu des politiques de prévention et de gestion des risques peut être considéré comme une troisième fenêtre d'opportunité. Les agents publics des risques collectifs diffusent ainsi dans toute l'administration de l'EPCI leur approche territoriale des risques à l'échelle de l'agglomération. L'action de prévention et de gestion des risques apparaît comme un domaine relevant du champ des politiques urbaines qui assure la protection et la régulation du système urbain.

La territorialisation institutionnelle de la prévention et de la gestion des risques ouvre des possibilités de redisposer les catégories d'enjeux publics sectoriels (Douillet, 2005). L'approche urbaine et systémique des risques donne l'opportunité aux agents publics des risques de briser les logiques sectorielles des politiques publiques communales ou étatiques. De nombreux ouvrages envisagent l'usage institutionnel du territoire dans l'action publique. La territorialisation de l'action publique est présentée comme une forme d'idéalisation fonctionnelle et techniciste du périmètre pertinent (Mabileau, 1993 ; Duran & Thoenig, 1996 ; Faure & Douillet, 2005). Dans notre thèse, l'agglomération urbaine –en tant qu'espace d'activités urbaines, articulé autour d'une ville centre, dont les frontières de l'urbanisation sont constamment en évolution– est la référence territoriale de la prévention et de la gestion des risques. Les agents publics portent une définition des risques située au cœur des dynamiques économiques et urbaines. Les agents publics des risques décrivent cette territorialisation comme un gage de précision de la connaissance, de réactivité aux transformations et de sensibilité dans les interventions opérationnelles.

Cette approche n'implique pas un périmètre institutionnel précis, délimité et normalisé. Néanmoins, le cadre des agglomérations urbaines comme niveau d'intervention publique est un élément intrinsèque de l'approche territoriale des risques collectifs. Cet élément est une limite dans la mise sur agenda dans le sens où cela implique que l'action publique de prévention et de gestion des risques n'a de légitimité à intervenir que sur un espace supra-communal. Lorsque les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se mettent en place, il devient inévitable d'installer l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques sur l'agenda des EPCI. Au début des années 2000, les EPCI sont l'opportunité tant attendue mais dès lors incontournable. C'est en ce sens qu'ils ont été une « fenêtre d'opportunité obligée ». On peut dire que, si le soutien politique, administratif et financier apporté aux EPCI « offre » la possibilité de mettre la vision endo-urbaine des risques sur un nouvel agenda institutionnel local, il y a aussi le choix crucial de « s'établir ou périr ». Mais le processus de mise sur agenda ne s'arrête pas là car la consolidation organisationnelle des services de prévention et de gestion des risques dans les EPCI révèle des conflits internes.

# Chapitre 3 - Organisation administrative et instruments d'action publique, outils de consolidation de « l'évidence territoriale » ?

L'unanimisme qui entoure l'inscription statutaire de la prévention et de la gestion des risques va rapidement décliner. La légitimité institutionnelle des agents publics des risques endo-urbains est remise en cause lors de la structuration administrative, et non au moment du vote politique de la compétence « prévention et gestion des risques ». Lors de la mise en place administrative de la prévention et de la gestion des risques, les dirigeants des EPCI –c'est-à-dire le président, le cabinet et les directeurs généraux des services– et les élus communaux se retrouvent en conflit avec les agents publics porteurs d'une approche endo-urbaine des risques. La mise en place administrative sera analysée selon deux modalités : premièrement, la répartition des services dédiés aux risques dans les organigrammes et l'attribution de moyens techniques, humains ou budgétaires et, deuxièmement, l'élaboration d'instruments d'action publique.

La première modalité concerne les conditions et les enjeux d'intégration de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques aux organigrammes des EPCI. Le vote de la compétence s'avère insuffisante dans le processus de légitimation institutionnelle de l'approche urbaine des risques collectifs car cette délibération n'a arrêté ni le contenu des missions concrètes, ni la direction de rattachement des services dans les organigrammes, ni les profils professionnels des agents. Ces zones d'incertitudes permettent aux dirigeants des EPCI, dans certains cas, de confirmer la marge de manœuvre des agents publics en charge des risques endo-urbains mais, dans d'autres cas, de la limiter considérablement (Crozier & Friedberg, 1977). D'autres zones d'incertitudes organisationnelles ouvrent une période de rapport de force et amènent, plus ou moins directement, la modification de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques.

La seconde modalité de la construction administrative concerne « l'outillage » de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques c'est-à-dire les instruments d'action publique. L'instrument d'action publique –expression récemment renouvelée par l'ouvrage de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès– désigne un « *dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politiques/société et soutenu par une conception de la régulation* » [203]. Dans cette définition, l'instrument d'action publique est à la fois une technique concrète composée de divers outils, mais aussi une institution sociale qui édicte des règles et des normes sociales. Au-delà de la portée technique et gestionnaire, les agents publics cherchent à ancrer leur approche territoriale des risques collectifs et les élus prennent conscience de leur portée politique, ce qui suscite certains conflits et certaines réorientations.

[203] LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p.14.

L'organisation administrative, par les organigrammes et par les instruments, est le moment où les redispositions de rapports de force entre les élus et les agents publics, mais aussi entre agents publics de l'EPCI, sont décisives. Les conflits interrogent le croisement des missions de prévention et de gestion des risques avec les responsabilités d'autres acteurs institutionnels, notamment les services d'État : la sécurité civile en préfecture de département (service interministériel à la défense et à la protection civile : SIDPC), la direction départementale de l'équipement (DDE) et la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Même si les agents publics des risques collectifs se sont constitués des argumentaires de défense juridique contre la supposition d'atteintes aux pouvoirs de police, cette question de l'empiètement des pouvoirs des maires est tout de même posée par les dirigeants des EPCI. L'étude de la relation élu/technicien permet de s'interroger sur les effets de modification ou non de l'action publique de prévention et de gestion des risques ainsi que sur les réorientations données à l'approche urbaine et systémique.

**Le recours à la structuration organisationnelle et la mise en place d'instruments d'action publique vont-ils soulever des conflits insolubles visant à annihiler l'approche systémique des risques endo-urbains ?**

L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est modifiée, mais au final maintenue et consolidée, par les rapports de force entre les acteurs publics locaux autour de l'organisation administrative dans l'organigramme des EPCI **(1)** Surtout, il est intéressant de montrer comment l'action publique de prévention et de gestion des risques s'appuie sur la mise en place d'instruments d'action publique pour imposer l'évidence territoriale de son approche urbaine des risques et de sa vision systèmique des territoires d'agglomération **(2)**.

## 1. Le rôle des conflits d'organisation dans l'identification administrative de l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques

Malgré les études de sociologie politique des années 1960-1980 (Crozier, 1963), l'organisation administrative concrète des politiques publiques est souvent renvoyée au rang de « cuisines internes » par les études contemporaines de sociologie politique. Il nous semble pourtant bénéfique d'aborder le processus de mise sur agenda dans cette dimension matérielle et opérationnelle, voit dans une dimension de la pratique quotidienne de l'organisation d'un service administratif[204]. C'est une analyse pragmatique dans le sens courant de « qui accorde la première place à la pratique ». Il s'agit de montrer que l'organisation administrative quotidienne, c'est-à-dire les micro-actions d'organisation, structure les rapports de force des agents publics de la prévention et gestion des risques et modifie leur approche territoriale des risques collectifs.

**Ces rapports de force portent sur des micro-actions telles que le nom donné aux services ou le choix de rattachement de la prévention et de la gestion des risques à une direction thématique. Ces conflits déterminent –plus que le vote politique– les traits de construction de l'identité « prévention et gestion des risques ».**

Cette identité administrative est rattachée hiérarchiquement aux politiques urbaines mais elle s'en détache symboliquement. Cette situation paradoxale obscurcit l'identification claire de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques **(1)**. Les agents publics des risques collectifs cherchent à obtenir des ressources humaines et à déployer les caractéristiques des profils professionnels des agents publics en charge des risques en accentuant leur expertise territoriale et de leur maîtrise technique des dynamiques d'agglomération. Pour cela, ils capitalisent des outils matériels (par exemple, des moyens informatiques, logistiques ou documentaires) et des moyens symboliques **(2)**.

[204] Plusieurs ouvrages décrivent théoriquement la démarche d'étude des conditions pragmatiques de construction de l'action publique, *Lire* : CHATEAURAYNAUD Francis, *La sociologie pragmatique à l'épreuve des risques. Exercice de crise sur le dossier nucléaire*, Politix, Vol. 11, n° 44, 1998, pp. 76-108.

### *1. L'inscription dans l'organigramme aux côtés des politiques urbaines est peu visible et les contours de la compétences suscitent des doutes*

Michel Crozier a démontré que les organigrammes ne forment pas un « *système complètement rationnel tel que celui dont rêvaient les théoriciens de l'organisation scientifique du travail* »[205]. Son analyse stratégique de la sociologie des organisations invite à étudier les luttes définitionnelles comme des conflits de légitimité et de pouvoir.

Lors du mémoire de recherche[206], deux tendances majeures avaient été relevées dans l'organisation administrative de la prévention et de la gestion des risques collectifs des communes. Une première tendance privilégie les liens avec les services urbains en réseau (comme le rattachement aux directions de la voirie, de l'eau ou de l'assainissement). La seconde tendance considère la prévention et la gestion des risques comme reliées aux politiques d'aménagement des territoires (comme le rattachement aux directions de l'urbanisme ou de l'environnement). Qu'en est-il de cette dichotomie dans le cas des EPCI ? L'affichage sémantique et le positionnement hiérarchique des services de risques collectifs illustrent cet enjeu de légitimité et de pouvoir. Trois éléments sont pris en compte pour étudier les modalités d'inscription dans l'organigramme des EPCI : le nom du service, son format administratif et sa direction générale de rattachement.

- *Des dénominations hétérogènes peu révélatrices des liens avec les politiques urbaines*

Dans l'enquête quantitative de 2006 pour le conseil national de la protection civile, certaines dénominations de services affichent leur proximité avec les politiques de sécurité civile (comme la communauté d'agglomération du Pays d'Aix en Provence : « Direction de la sécurité et de la prévention des risques ») ou bien avec les risques majeurs (comme la communauté d'agglomération d'Angers, d'Avignon ou de Salon-de-Provence). D'autres se retrouvent dans les politiques d'environnement (comme à la communauté urbaine de Strasbourg : « Écologie urbaine », à la communauté d'agglomération de Saumur Loire : « Service Risques et stratégie environnementale »).

Pour les trois EPCI observés, la communauté d'agglomération du Havre a choisi d'appeler son service : « direction pour l'information sur les risques majeurs ». La communauté urbaine de Nantes l'a nommé : « mission risques et pollutions », alors que la communauté urbaine de Lyon a retenu : « mission sur les risques majeurs ». À la communauté d'agglomération du Havre, le service dédié aux risques devait s'appeler « direction de prévention des risques majeurs ». Le « P » de prévention a posé problème au président de l'EPCI qui ne veut pas apparaître comme « *le super-maire qui prend en charge tous les*

[205] CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris, 1963, p.194.
[206] GRALEPOIS Mathilde, *La gestion locale des risques urbains*, 2004, *op.cit.*

*risques de l'agglomération* »[207]. Ensuite, il y eu « direction des risques majeurs » mais l'administration générale a trouvé que ce nom avivait des controverses, encore absentes, autour du transfert d'une compétence de sécurité civile à l'EPCI. La notion « d'information sur les risques majeurs » est choisie pour résoudre le problème.

Au-delà de l'analyse sémantique des différences d'appellation des services de prévention et de gestion des risques dans les EPCI, deux remarques peuvent être formulées. Concernant le nom donné aux services, la diversité des appellations ne permet pas de souligner des tendances homogènes d'affichage. La référence aux politiques urbaines est absente, alors que le souci de positionner la prévention et la gestion des risques par rapport aux autres acteurs institutionnels (surtout les maires, les préfets, les services de l'État ou les pompiers) est beaucoup plus présent.

L'analyse pragmatique des trois cas montre que le choix de la nomination du service de prévention et de gestion des risques entraîne une prise de conscience des conséquences de la répartition des activités et des responsabilités. Dans les trois agglomérations étudiées, l'appellation du service pose problème. Ces complications se focalisent sur les possibilités d'empiètement des pouvoirs de police des maires et des services d'État, notamment des préfets. Comparons les débats sur la dénomination du service de l'agglomération havraise à l'absence de conflit soulevé par le titre de « risques majeurs » donné par les agents publics de l'agglomération lyonnaise. Les tergiversations pour nommer le service de prévention et de gestion des risques de la communauté d'agglomération du Havre traduisent davantage un souci d'affichage externe de ne pas s'exposer à des conflits de responsabilités qu'à un souci d'affichage interne d'une identité administrative. À la communauté urbaine de Lyon, la mission s'intitule « risque majeurs » alors que c'est justement l'objet de controverses dans d'autres EPCI. Or, il s'avère que ce service « risques majeurs » est dissimulé dans un organigramme complexe et qu'il ne dispose d'aucun levier d'action dans sa direction générale. Dès lors, l'analyse de la dénomination des services doit rester consciente des limites des effets d'affichage, mais elle doit aussi rester attentive aux résultats recherchés par ces efforts de labellisation.

- *une diversité de format administratif peu propice à la visibilité*

Selon les analyses sociologiques des organisations bureaucratiques, les formats administratifs « *structurent et délimitent le champ d'exercice des relations de pouvoir entre les membres d'une organisation, et définissent ainsi les conditions auxquelles ceux-ci peuvent négocier les uns avec les autres* »[208]. Pourtant, les différences de format des services

[207] Extrait d'entretien exploratoire, P.L., directeur de la DIRM, CODAH, 17 octobre 2005.
[208] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Points, Paris, 1977, p.78.

administratifs des trois cas observés ne révèlent pas en soi les modalités d'un rapport de pouvoir qui permettrait d'exposer ou d'occulter l'approche urbaine des risques collectifs.

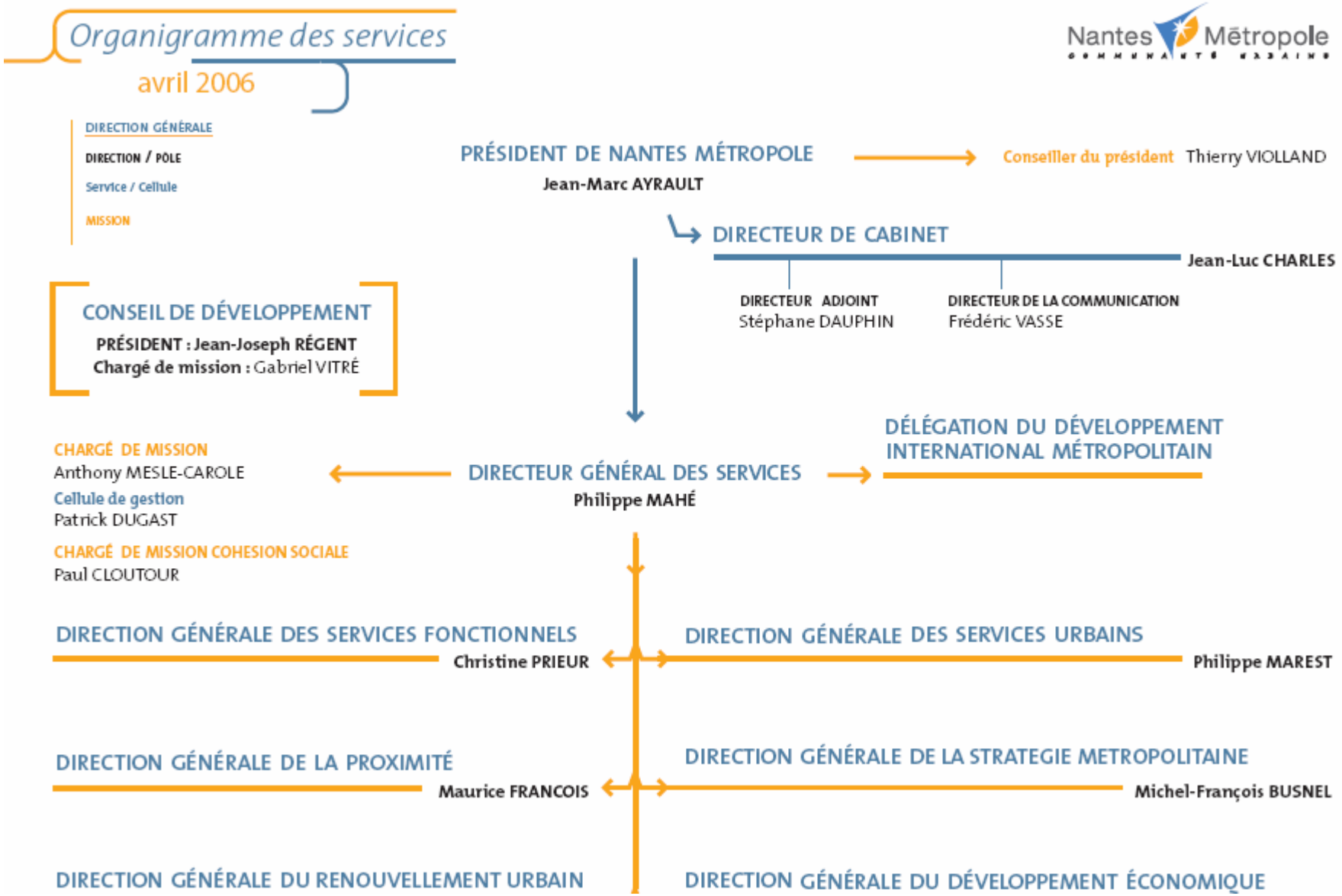
À la communauté d'agglomération du Havre, le service de prévention et de gestion des risques est une « direction », c'est-à-dire un service indépendant avec des moyens, du personnel et un budget. Dans les communautés urbaines de Lyon et de Nantes, ce sont des « missions » sauf que dans l'agglomération lyonnaise cette mission est thématique, c'est-à-dire qu'elle a un domaine de compétence délimité alors que la mission nantaise est dite « transversale » à toute sa direction de rattachement. Cette différence entre les deux missions est étonnante car, à l'étude des statuts des communautés urbaines de Lyon et de Nantes, le domaine de compétence de la prévention et de gestion des risques lyonnaise est dit « partagé » alors que celui de la communauté urbaine de Nantes est attribué en propre.

Le choix du format administratif –que ce soit la « direction » havraise, la « mission transversale » nantaise ou la « mission thématique » lyonnaise– est relativement peu éclairant. Par contre, le choix de la direction générale de rattachement est un élément important dans le processus identitaire des services de prévention et de gestion des risques.

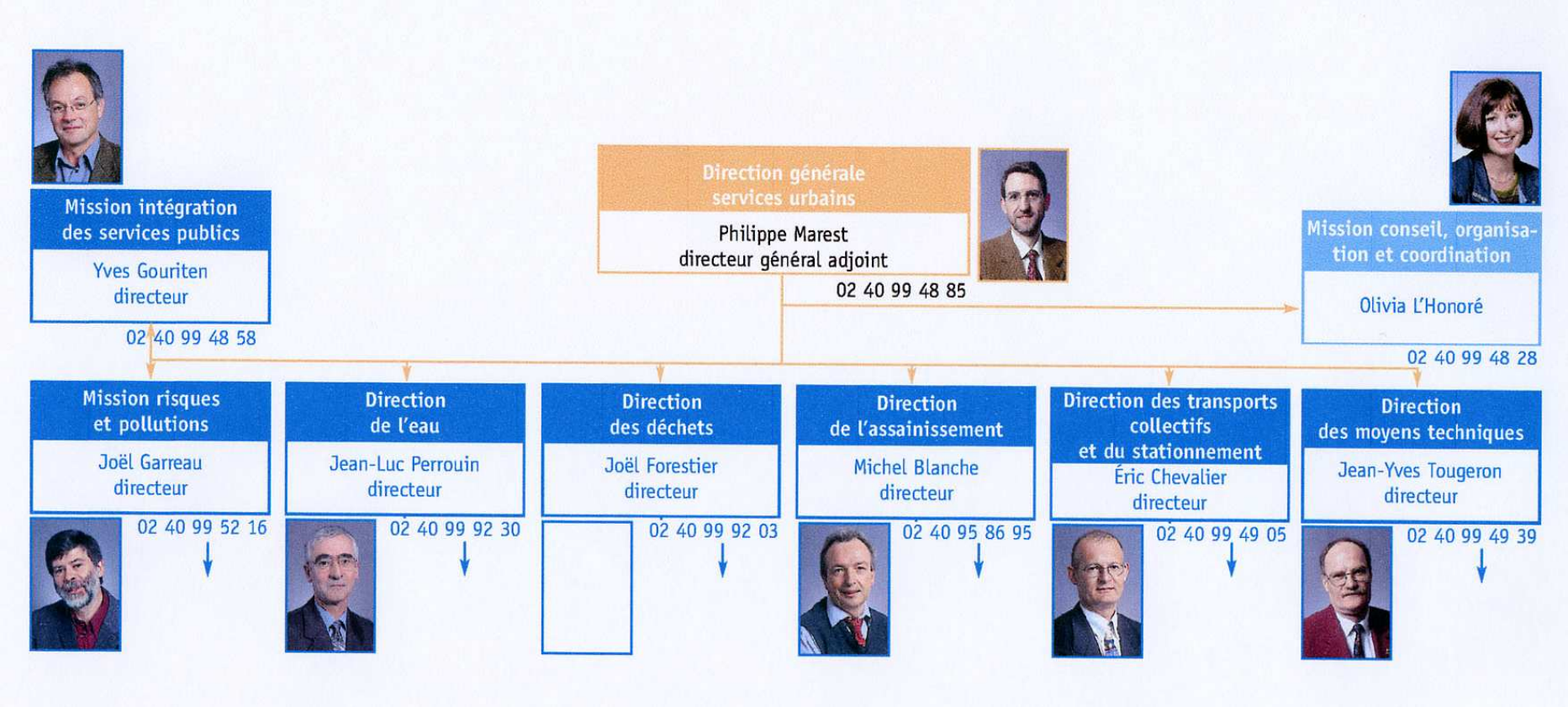
- *une direction générale de rattachement*

Une place dans un organigramme n'est pas un choix purement technocratique et gestionnaire. C'est une décision politique de rendre visible ou non, d'affilier à un domaine d'action publique, de soumettre à un pouvoir hiérarchique mais aussi de donner des moyens d'action ou non (voir figures, n°6, 7 et 8).

**Figure 6 : Organigrammes de la communauté urbaine de Nantes**



## Organigramme de la Direction générale des Services Urbains
## Communauté urbaine de Nantes




*source* : communauté urbaine de Nantes, fonds de documentation.

**Figure 7 : Organigramme de la communauté urbaine de Lyon**

GRANDLYON

Organigramme

## *L'organigramme des services du Grand Lyon*

Voici l'organigramme des services et missions du Grand Lyon :

**DIRECTION GENERALE**

**Délégation générale aux ressources**

- Service des assemblées
- Direction des finances
- Direction des ressources humaines
- Direction des systèmes d'information et des télécommunications
- Direction des affaires juridiques et de la commande publique
- Direction de la logistique et des bâtiments

**Délégation générale au développement économique et international**

- Direction de l'administration générale
- Direction des affaires économiques et internationales
- Direction du foncier et l'immobilier

**Direction de la voirie**

- Division des opérations :
Service ingénierie
Service Tunnels
Service Circulation

- Division de la proximité :
6 subdivisions territoriales
1 subdivision de l'approvisionnement

- Service Ressources

- Service Qualité

**Délégation générale au développement urbain**

- Direction financière et administrative
- Direction des politiques d'agglomération
- Direction du développement territorial
- Direction des opérations

**Direction de l'eau**

- Service stratégie et exploitation
- Service territorial
- Service finances marchés
- Service études
- Service ressources

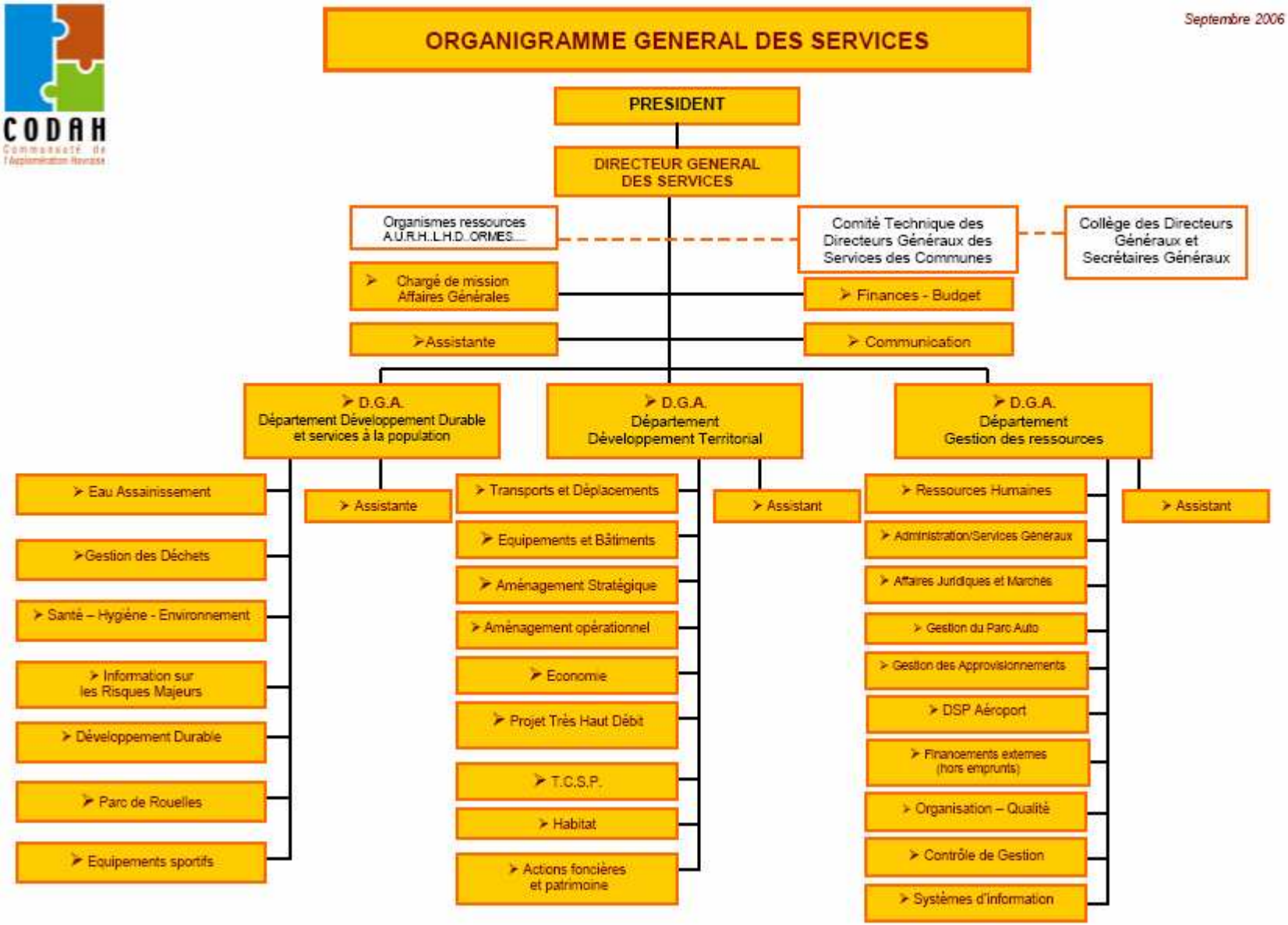
**Direction de la propreté**

- Division nettoiement et collecte
- Division traitement et études
- Division administrative et financière
- Collecte sélective

Mission coordination territoriale
Mission audit et contrôle de gestion
Direction prospective et stratégie d'agglomération

Direction des grands projets
Missions territoriales
Mission de coordination des services
Mission INET
Mission ENS-INRP
Mission plate-forme agro-alimentaire

**Figure 8 : Organigramme de la communauté d'agglomération havraise**



Deux possibilités de rattachement des services de prévention et de gestion des risques se dégagent : les directions générales liées au développement urbain ou les directions générales liées aux services urbains (c'est-à-dire les directions de l'eau, de la voirie, de l'assainissement, des déchets ou du transport). Ce choix renvoie, dans le premier cas, l'image d'un service prospectif où la prévention et la gestion des risques s'élaborent aux côtés de la planification urbaine ou, dans un second cas, l'image d'un service opérationnel où la prévention et la gestion des risques sont établies comme des outils de régulation des réseaux.

Dans les agglomérations de Nantes et du Havre, les services de prévention et de gestion des risques sont rattachés aux directions générales des services urbains. À la communauté d'agglomération du Havre, le service de prévention et de gestion des risques est rattaché à une direction générale mixte entre les services urbains et le développement durable. Dans le cas du Havre, la prise en charge des risques apparaît aux côtés des services urbains mais aussi des équipements sportifs, des espaces verts et de l'hygiène-santé. Même si la direction « risques » et la direction « santé-hygiène-environnement »[209] font partie de la même direction générale, la séparation entre, d'une part, les risques et l'hygiène/santé et, d'autre part, l'environnement est pérenne. À la communauté urbaine de Lyon, le service de prévention des risques est rattaché au développement urbain, mais l'organigramme est réticulaire. Le service en charge des risques appartient à la mission écologie urbaine. Cette dernière est rattachée à la direction des politiques d'agglomération, aux côtés de l'habitat et des déplacements. Cette direction est intégrée dans la délégation générale au développement urbain.

Ces choix de répartition et de localisation de la prévention et la gestion des risques, ou des services connexes tels que l'environnement ou l'hygiène/santé, n'ont pas été remis en cause lors des récents remaniements d'organigramme fin 2005 dans la communauté urbaine de Lyon et dans la communauté urbaine de Nantes[210].

Au final, le choix d'un format administratif (que ce soit une mission ou une direction) ne reflète en rien la conception territoriale des risques collectifs. L'intitulé du service ne rend pas non plus compte de cette filiation théorique et pratique revendiquée par les agents publics dans le processus de mise sur agenda. Par contre, la dénomination réveille quelques interrogations sur la position de l'EPCI entre les compétences des acteurs communaux et des services d'État. L'analyse de l'organisation administrative sur le positionnement dans l'organigramme révèle davantage de conflits que le vote des compétences dans les statuts juridiques. Michel Crozier et Erhard Frieberg expliquent : « *Par son organigramme et par sa*

[209] À sa création, la communauté d'agglomération du Havre a intégré le syndicat intercommunal d'hygiène dans une direction « santé-hygiène-environnement ».

[210] Dans une note de juin 2003, le directeur général des services explique qu'après cinq années d'existence, les services de Nantes Métropole doivent évoluer. Par exemple, la création d'une Direction Générale du Renouvellement Urbain en substitution de la Direction Générale Projets et la transformation de la Direction Générale du Développement Urbain en Direction Générale de la Stratégie Territoriale engendrent des modifications de certains services. À ce moment-là, la mission de prévention et de gestion des risques n'est pas concernée par un changement d'organigramme.

*réglementation intérieure, [la régularisation des relations de pouvoir] contraint la liberté d'action des individus et des groupes en son sein et, de ce fait, conditionne profondément l'orientation et le contenu de leurs stratégi*es »[211].

Les politiques de prévention et de gestion des risques sont subordonnées à des directions générales liées aux politiques urbaines traditionnelles. La tendance est de les affilier davantage aux services urbains en réseau qu'aux politiques d'aménagement du territoire. Notons que ce choix n'a rien de « naturel ». La question s'est posée récemment de déplacer une partie des missions de prévention et de gestion des risques dans les directions logistiques[212]. Toutefois, cette répartition organisationnelle réalisée par les dirigeants des EPCI n'est pas remise en cause actuellement.

Cette orientation dans l'identité des missions de prévention et de gestion des risques traduit une vision opérationnelle liée au fonctionnement des services en réseau, et moins une vision prospective en amont des politiques d'aménagement. Aujourd'hui, on peut émettre l'hypothèse que les agents publics auraient davantage souhaité inscrire leur approche de prévention et de gestion des risques aux côtés des développeurs et des planificateurs.

Apparemment, l'organisation administrative ne leur pas permis de mettre en valeur leur approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques. Un argument pour étayer cette hypothèse est que leur légitimité traditionnelle est fondée sur l'histoire de leurs interventions sur des pollutions déclarées ou sur la preuve de leur complémentarité lors des opérations de secours avec les pompiers. Or, les agents publics souhaitent faire évoluer leur profil professionnel vers des compétences d'organisation et de planification du territoire afin de prévenir et gérer les risques collectifs.

[211] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, *op.cit.,* p.79.

[212] Suite aux élections des 9 et 16 mars 2008, le nouveau directeur général des services de la communauté urbaine de Nantes a décidé de réorganiser, de nouveau, l'organigramme pour juin 2008. Il semblerait que le service de prévention et de gestion des risques soit déplacé dans la direction générale du développement urbain, dans la direction de l'environnement. Ces informations sont apparues le 1er juillet 2008 sur le site officiel de la communauté urbaine de Nantes (www.nantesmetropole.fr) mais elles ne peuvent être traitées en l'état.

### *2. Des conditions inégales de ressources humaines et de moyens matériels*

L'idée que l'approche territoriale est portée en interne de l'EPCI mais peu transmise par des affichages extérieurs symboliques (par exemple par le nom de service) est confirmée par l'analyse pragmatique de l'attribution de ressources et de moyens. L'analyse micro-organisationnelle porte sur deux éléments : les ressources humaines et les moyens matériels. L'étude des conditions concrètes de mise en œuvre de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques permet d'aller plus loin dans l'analyse du processus de mise sur agenda de l'approche territoriale de la prévention et de gestion des risques. En effet, l'attribution de ressources humaines et matérielles fait l'objet d'accord ou de refus par la hiérarchie administrative. En ce sens, elle est considérée comme un indice des marges de manœuvre laissées ou non à la conception systémique et endo-urbaine des risques.

Concernant les ressources humaines, les agents publics de prévention et de gestion des risques cherchent à afficher des profils « d'expertise territoriale », et non plus des profils d'intervention opérationnelle. Les moyens matériels dont s'entourent les agents publics des risques reflètent la volonté de connaissance technique des évolutions des territoires et des risques à l'échelle de l'agglomération.

*- Une expertise humaine tournée vers l'action de développement et de régulation des territoires d'agglomération*

Les services de « prévention et gestion des risques » dans les EPCI ont des histoires différentes ou des appellations différentes ; ils ont aussi des ressources humaines hétérogènes. Les trois cas étudiés donnent un panel des configurations. À la communauté urbaine de Lyon, il y a deux chargés de mission sur les risques dans le service écologie urbaine. À la communauté urbaine de Nantes, la mission « risques et pollutions » comprend une équipe de cinq agents techniques à la cellule opérationnelle de prévention des risques et cinq agents administratifs. Enfin, à la communauté d'agglomération du Havre, il y a une équipe de six agents publics dans une même direction.

La proportion quantitative des services renseigne sur leurs marges de manœuvre. Plus les services comptent de personnes, plus ils augmentent leur capacité à être présents, à être représentés dans des réunions de travail ou à répondre à des propositions de collaborations. Ils gagnent en réactivité et en capacité de mobilisation. Ils diffusent davantage leur approche des risques endo-urbains.

La composition qualitative des services est difficile à percevoir. Les profils professionnels des agents publics sont à la fois spécialisés et pluridisciplinaires, opérationnels et organisationnels. Tout de même, on constate que les profils recherchés par les agents publics de la prévention et de gestion des risques dans le recrutement de stagiaires et de salariés illustrent une recherche de diversité et d'excellence disciplinaire.

Les évolutions des fiches de poste et des profils de recrutement sont marquées par le passage d'une identité professionnelle d'un type d'agent territorial titulaire de profil « hygiène santé salubrité » à un type d'agent contractuel ayant une formation universitaire de profil « aménagement des territoires ». Cette évolution se vérifie dans la qualification des stagiaires et des nouveaux collaborateurs recrutés.

Tout d'abord, durant nos périodes d'observation, le nombre de stagiaires acceptés par les services de prévention et de gestion des risques dans les EPCI est croissant. L'encadrement des stagiaires est une mission à part entière. Les stagiaires proviennent de grandes écoles (par exemple, l'Ecole des Mines ou Science Po Paris) ou de troisièmes cycles universitaires. Ils sont affectés à des tâches dont l'actualité est immédiate (par exemple, les plans de pandémie grippale ou les plans communaux de sauvegarde) ou alors dont la capacité de réactivité (sur la jurisprudence ou sur la détection expérimentations locales) est jugée indispensable. Parmi les stagiaires rencontrés, on peut citer celui travaillant sur l'élaboration de critères pour un système de management environnemental, celle proposant une modélisation géo-informatique des mouvements de populations en période diurne et nocturne en cas d'accident, ou encore celle élaborant le cadre de mise en place d'un document communal d'information sur les risques majeurs (DICRIM) réalisé à l'échelle de l'EPCI.

Les services de prévention et de gestion des risques essayent d'être attractifs pour les élèves stagiaires (par exemple, ils proposent un bureau, une rémunération, etc.). Peu à peu, les services sont repérés par les structures de formation spécialisées dans la gestion territoriale des risques. Comme le nombre de ces formations augmente de façon exponentielle, les services intercommunaux sont de plus en plus sollicités. Désormais, les services peuvent choisir leurs stagiaires parmi des profils d'excellence. Les agents publics encouragent la venue de stagiaires professionnels mais aussi de jeunes chercheurs. Pour la première fois, la direction générale des services urbains de la communauté urbaine de Nantes a passé une convention de thèse, la thèse étant rémunérée par l'EPCI. La direction d'information sur les risques de la communauté d'agglomération du Havre entame aussi cette démarche de financement de doctorat. Les agents publics en charge des risques sont eux-mêmes engagés dans des programmes publics de recherche, par exemple dans le cadre d'appels d'offre du ministère de l'environnement, du développement et de l'aménagement durable ou du programme urbanisme construction architecture (PUCA). Les élèves stagiaires ou les doctorants sont des futurs professionnels. Les agents publics transmettent leur définition territoriale des risques collectifs dans les agglomérations urbaines. Il ne s'agit pas ici de faire le suivi professionnel de ces élèves stagiaires. Néanmoins, ces stagiaires sont embauchés soit dans les structures intercommunales où ils ont fait leur stage, soit dans le réseau d'acteurs gravitant autour de l'approche territoriale des risques.

En parallèle à l'accroissement des stagiaires, le nombre de recrutement au statut de contractuel augmente dans les services de « prévention et gestion des risques ». Les services administratifs de prévention et de gestion des risques font davantage recours aux champs académiques (que ce soit l'université ou les grandes écoles) qu'aux titulaires des concours de la fonction publique territoriale.

À la communauté urbaine de Nantes, le directeur du service « risques » embauche en 2003 une diplômée en master de recherche en environnement et aménagement du territoire de l'université de Pau et du pays de l'Adour qui avait été assistante au parlement européen et chargée de mission environnement au conseil général de Loire-Atlantique. À la communauté d'agglomération du Havre, le directeur a composé son service de profils spécialisés et diplômés. Pour la géographie des risques, c'est un licencié de géographie avec une maîtrise de géographie option modélisation graphique/traitement graphique de l'information qui ensuite a fait un master de recherche pour faire une thèse sur un modèle d'allocation géographique des services d'urgence. Pour l'organisation des moyens de secours, au début de la création de la direction, c'est une licenciée en aménagement du territoire avec une maîtrise à Montréal en aménagement et un master de gestion des crises à l'Ecole Nationale des Mines de Paris à Sofia Antipolis. Les nouveaux collaborateurs sont recrutés sur des parcours traduisant une attention nouvelle donnée à un haut niveau de parcours académique Ces embauches sortent du chemin traditionnel par recrutement des titulaires du concours de la fonction publique. Ces profils évoluent vers les compétences d'aménagement et de développement des territoires.

Les fiches de postes des nouvelles recrues dans les services de prévention et de gestion des risques des EPCI insistent sur trois acquis : d'une part, sur les capacités d'organisation des différentes activités de prévention et de gestion des risques –c'est-à-dire faire des liens entre l'information au public, la prévention des risques et la planification des moyens pour le secours–, d'autre part, sur les capacités de coopération entre les différents acteurs communaux et intercommunaux, les collectivités locales et l'État, les partenaires privés (comme les cabinets conseil ou les agents de maîtrise d'ouvrage) et les partenaires publics (comme l'éducation nationale ou l'université). Enfin, le rôle de diffusion de la notion de « culture du risque » dans l'ensemble des autres services de l'EPCI est régulièrement mis en avant[213] : « *Faire passer la philosophie du projet* » (extrait de la fiche de poste de chargée de mission à la communauté urbaine de Nantes) ; « *promouvoir une culture visant à intégrer le thème des risques majeurs dans les politiques communale et communautaires* » (extrait de la fiche de poste du chargé de mission à la communauté urbaine de Lyon). Cette évolution dans les recrutements modifie les pratiques professionnelles et le sens donné à la mise sur agenda. Les pratiques professionnelles tendent vers une maîtrise de la complexité territoriale à travers la mise en place de coopérations et de transversalités entre les acteurs et les projets.

[213] Pour une étude critique de l'utilisation de la notion de « culture du risque », *Lire* : DUCHENE François & MOREL JOURNEL Christelle et, *De la culture du risque. Paroles riveraines à propos de deux cours d'eau périurbaines*, L'Aube, Paris, 2004.

Si la reconnaissance d'une action publique de prévention et de gestion des risques débute dans les années 1980 et 2000 sur le travail opérationnel, les agents publics en charge des risques souhaitent mettre en avant, dans les années 2000, la connaissance territoriale qu'ils ont accumulée lors des visites de sites industriels, des constats de pollutions ou de leur participation à des opérations de secours. La volonté de la prévention et la gestion des risques d'apparaître aux côtés des politiques urbaines amène à la recherche des profils d'excellence académique sur les questions de prospective et de planification des territoires. Les atouts recherchés pour les nouvelles recrues sont les capacités de prévision et d'anticipation, de gestion de projet ou de management. Il semble que ce soit davantage une connaissance des acteurs territoriaux qu'une maîtrise des dynamiques territoriales.

- *Des moyens matériels hétérogènes et inégaux*

Les moyens matériels comprennent l'ensemble des outils informatiques (du poste d'ordinateur avec imprimante au tableur SIG ou au logiciel de modélisation), des outils logistiques (par exemple : camion, appareil de mesure ou de nettoyage), des ressources documentaires (comme l'existence de revue de presse et de veille juridique) et des ressources budgétaires. Là aussi, les situations sont nettement hétérogènes.

Concernant les outils informatiques et logistiques, les agents publics chargés des risques collectifs à la communauté urbaine de Lyon fonctionnent avec des conditions administratives classiques : matériel informatique de base et véhicule de service. Les agents administratifs des services dédiés aux risques collectifs de la communauté urbaine de Nantes fonctionnent comme leurs collègues lyonnais, si ce n'est que l'équipe opérationnelle de la cellule anti-pollution dispose d'engins à roues motrices, d'outils de détection, de mesure et de prélèvement afin d'intervenir sur des pollutions. À la direction sur les risques de l'agglomération havraise, les agents publics disposent de matériel informatique classique mais ils ont de nombreux logiciels de géomatique et de modélisation géographique. La présence du centre de gestion de l'alerte dans la direction offre aussi un accès à des technologies informatiques récentes et actualisées comme les « palm » (*personnal assistant)*.

Concernant les ressources documentaires, les agglomérations de Nantes et du Havre, dont le nombre d'agents publics dépasse les cinq personnes, ont des dispositifs plus ou moins systématiques de collecte de la documentation sur les évolutions juridiques ou institutionnelles en matière de prévention et de gestion des risques collectifs, mais aussi d'urbanisme, de sécurité, d'hygiène, etc. À la communauté d'agglomération du Havre, il y a un agent dont une des tâches est de réaliser une veille quotidienne de la presse et de l'archiver par thèmes relatifs à la prévention et la gestion des risques. Les agents de la communauté urbaine de Lyon collectent des informations mais il n'y a pas de connaissance spécialisée[214].

[214] La communauté urbaine de Lyon dispose d'un centre de documentation qui réalise une revue de presse thématique. Néanmoins, il n'y a pas de thèmes « risques ». On le retrouve dans les catégories urbanisme, environnement, sécurité, etc.

Concernant les ressources financières, le budget de la communauté urbaine de Lyon (1 567 millions d'euros pour l'année 2007) est bien supérieur à celui de la communauté urbaine de Nantes (946 millions d'euros). Mais les postes budgétaires des services de prévention et de gestion des risques sont plus élevés dans l'agglomération nantaise que chez sa consoeur lyonnaise. Malgré les négociations entre le service « prévention et gestion des risques » de la communauté urbaine de Lyon et sa direction générale de rattachement, les budgets des actions des agents publics des risques collectifs sont régulièrement revus à la baisse. Par exemple, en 2005, la ligne budgétaire allouée aux actions de prévention des risques technologiques était de 622 230 euros. Pour 2006, le service « risques » de l'agglomération lyonnaise demande 1 460 000 euros. La direction générale octroie 490 000 euros. L'agent public travaillant sur les « risques majeurs » pense que l'allocation des ressources dans la communauté urbaine de Lyon permet de comprendre les choix prioritaires. Pour lui, la politique de prévention et de gestion des risques est sous-évaluée.

À la communauté urbaine de Nantes, les budgets prévisionnels[215] entre 2001 et 2004 permettent de voir la différence de moyens budgétaires. Notons que si les budgets prévisionnels ne sont pas revus à la baisse les années suivantes, c'est que les agents publics ont dû obtenir une partie importante de leur prévision de dépenses.

| | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** |
|---|---|---|---|---|
| Dépenses de fonctionnement | 21 753 554 euros | 21 787 799 euros soit + 34 245euros | 21 988 854 euros soit + 201 055 euros | 22 595 515 euros soit + 606 661 euros |
| Dépenses d'investissement | 0 euros | 304 900 euros | 295 000 euros soit - 9900 euros | NC |
| Recettes (remboursement des frais de dépollution par la COPR[216]) | 81 103 euros | 81 103euros | 25 000 euros | 54 000 euros |

Si l'on compare les dépenses prévisionnelles de prévention et de gestion des risques avec celles du service environnement de la communauté urbaine de Nantes pour les années 2002/2003, on constate que les dépenses de fonctionnement du service prévention et de gestion des risques sont largement plus importantes. Mais, les dépenses d'investissement du service environnement sont plus élevées que celles du service « risques ».

[215] C'est-à-dire que ce ne sont pas les budgets approuvés, ce sont les anticipations de dépenses des services.
[216] Dans le cadre de son action de contrôle des entreprises, les agents en charge des risques collectifs peuvent établir des procès-verbaux lors de constat de pollution et amener les pollueurs à rembourser les frais de dépollution engagés par les agents publics, ce qui dégage des recettes pour le service.

| **Service prévention et de gestion des risques** | **2002** | **2003** |
|---|---|---|
| Dépenses de fonctionnement | 21 787 799 euros | 21 988 854 euros |
| Dépenses d'investissement | 304 900 euros | 295 000 euros |
| Total | 22 092 699 euros | 22 283 854 euros |
| **Service environnement** | **2002** | **2003** |
| Dépenses de fonctionnement | 1 048 000 euros | 619 800 euros |
| Dépenses d'investissement | 2 970 000 euros | 2 200 000 euros |
| Total | 4 018 000 euros | 2 819 800 euros |

La budgétisation prévisionnelle des agents publics de la communauté urbaine de Nantes souligne l'importance octroyée à l'aspect opérationnel du service « risques » qui affiche de fortes dépenses de fonctionnement. Les investissements pour du matériel supplémentaire ne sont pas à l'ordre du jour. Néanmoins, les dépenses allouées au service de prévention et de gestion des risques sont importantes et cinq fois supérieures à celle du service environnement.

L'hétérogénéité des situations budgétaires ne permet pas de tirer une conclusion générale. Notons toutefois que si les EPCI choisissent d'attribuer aux services de prévention et de gestion des risques les montants de leurs prévisions budgétaires, les montants sont plus importants que pour un service purement administratif. Le profil opérationnel des agents publics en charge des risques collectifs est visible à travers les ressources financières.

En somme, cette étude des ressources matérielles, informationnelles et budgétaires renseigne difficilement sur l'identité donnée en interne et diffusée en externe. Les différences de dotation aux services de prévention et de gestion des risques illustrent davantage les rapports de force dans lesquels sont insérés les agents publics que l'affichage d'une approche territoriale. En interne des EPCI, il y a une volonté d'afficher des profils professionnels et des moyens techniques significatifs d'une maîtrise de la complexité sociale et d'une expertise territoriale. Or, l'étude des attributions budgétaires montre l'importance du financement des missions opérationnelles.

* * *

En étudiant les micro-actions d'organisation administrative en tant que modalités de mise sur l'agenda institutionnel, on remarque que **les conflits qui ont rythmé cette phase de structuration concrète de la compétence « prévention et gestion des risques » ne correspondent pas à une phase de solidification de l'approche urbaine et systémique des risques collectifs dans le processus de mise sur agenda. Au contraire, l'organisation administrative a soulevé des tensions entre acteurs et a atténué l'affichage d'une approche urbaine des risques.**

Les conflits d'organisation administrative ont révélé les rapports de force dans lesquels les agents publics en charge des risques se retrouvent. Ces rapports de force modifient l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques. Même si en interne de l'organisation administrative, il existe des signaux de rattachement aux politiques urbaines (comme le choix de direction de rattachement, le profil professionnel des agents ou la répartition des postes budgétaire), il ne s'agit pas de signaux d'affichage externe qui permettrait de faire connaître l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques aux autres acteurs (à travers le nom des services notamment).

L'organisation administrative de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est une période d'agencements et d'équilibrages des rapports de force en interne pendant laquelle les services de prévention et de gestion des risques ne sont pas en position de force. Les stratégies de positionnement et l'attribution de moyens relèvent des prérogatives des dirigeants des EPCI (président et administration générale). L'analyse de l'organisation administrative donne le sentiment que c'est au moment du choix du nom des services dédiés, c'est-à-dire de l'affichage externe –quasiment en termes de communication– que le souci du croisement de responsabilités avec les pouvoirs de police des maires et des préfets se pose. Les agents publics en charge des risques collectifs participent assez peu aux négociations des formats administratifs, des noms de services et des directions de rattachement. Les choix de structuration administrative des dirigeants des EPCI ne reflètent pas un positionnement clair.

Au-delà de l'hétérogénéité des situations, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est rattachée à des directions de services urbains ou d'aménagement des territoires mais à l'inverse, elle affiche parfois dans son intitulé un lien direct aux politiques de sécurité civile (« risques majeurs », « direction de la sécurité »). Ces choix de visibilité organisationnelle ne jouent pas en faveur d'une identification claire de l'approche territoriale. Les dirigeants des EPCI accentuent le profil opérationnel des agents de prévention et de gestion des risques, alors que ces derniers souhaiteraient valoriser leurs capacités d'expertise territoriale en amont des politiques d'aménagement des territoires.

## 2. La mise en place d'instruments de gouvernement des territoires

Alors que l'organisation administrative des services de prévention et de gestion des risques dans les EPCI ne relaye pas beaucoup l'approche territoriale des risques, les instruments d'action publique mis en place par les agents publics porteurs d'une vision urbaine des risques collectifs vont être de redoutables leviers de légitimation de leur capacité d'expertise territoriale.

Les agents publics ont mis en place des instruments comme la cartographie, la formation à la gestion de risque, la gestion de l'alerte ou la rationalisation des moyens de secours. Ces instruments sont basés sur l'application de techniques concrètes (comme l'homogénéisation et la compilation des données sur les risques collectifs issus de différents acteurs ou le déclenchement à distance des sirènes) grâce à la mise au point d'outils (comme le système intégré de l'alerte, la couche dans un système d'information graphique, la modélisation d'accident technologique)[217]. Ces outils ont surtout considérablement consolidé la mise sur agenda d'une politique locale des risques endo-urbains.

Dans une approche séquentielle de la mise en œuvre des politiques publiques, les instruments d'action publique sont positionnés à la suite de la mise sur agenda, c'est-à-dire séparément voire à l'opposé (Meny & Thoenig, 1989). De plus, les instruments sont présentés comme des choix relevant de critères purement techniques. Aujourd'hui, les derniers travaux de Michel Foucault à la fin des années 1970 sur la gouvernementalité sont remobilisés pour montrer que les techniques de gouvernement induisent un rapport entre la société politique et la société civile qui révèle la nature des pouvoir publics[218]. C'est surtout dans les années 1980 que les instruments scientifiques et techniques cessent d'être analysés comme des dispositifs neutres et transparents mais bien plus comme des leviers influant sur les rapports de force entre les choix techniques et les décisions politiques (Ellul, 1988). Une partie du courant de la sociologie des sciences et techniques s'est intéressée aux effets politiques recherchés dans l'utilisation des instruments, comme les effets de résistance à des pressions extérieures, par exemple, la fermeture des discours scientifiques pour restreindre les acteurs impliqués dans la décision (Callon, 1986 ; Barthe, Callon & Lascoumes, 2000) ou les effets de problématisation des enjeux laissés aux spécialistes scientifiques (Latour, 1992).

---

[217] La distinction entre « instruments », « techniques » et « outils » est formalisée dans l'ouvrage de LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 14-15 : *« Un instrument est un type d'institution sociale (cartographie, recensement, réglementation…) dans le sens d'un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations ».* Une technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument et l'outil est un micro-dispositif au sein d'une technique.

[218] FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population*, Cours au Collège de Franc (1977-1978), Gallimard, Paris, 2004.

La lecture de cette littérature –récemment stimulée par l'ouvrage *Gouverner par les instruments* de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès– conforte l'idée que la mise sur agenda peut être envisagée comme un processus qui englobe la mise en œuvre d'instruments d'action publique. **La mise en place de nombreux outils d'action publique entre 2000 et 2005 induit une consolidation consciente de l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques, voire contribue à créer une évidence territoriale de l'approche urbaine et systémique retenue par la prévention et la gestion des risques.**

La consolidation de l'approche systémique passe par l'élaboration d'outils de connaissance des risques à l'échelle de l'agglomération. Ces outils de connaissance mobilisent essentiellement des savoirs géographiques et des technologies numériques. La possibilité de représentation graphique des risques présents sur le territoire de l'agglomération est un puissant levier d'influence sur les représentations collectives **(1)**. Une seconde série d'outils est étudiée : les outils de rationalisation du travail et de gestion des missions de prévention et de gestion des risques. Ces derniers sont présentés comme nécessaires à la régulation et au fonctionnement des territoires d'agglomérations urbaines **(2)**.

### *1. Le rôle des outils cartographiques de représentation des risques à l'échelle de l'agglomération*

Un outil caractéristique de l'instrumentation de l'action publique de prévention et de gestion des risques est la cartographie, c'est-à-dire la représentation graphique des dangers. La question des effets politiques de la représentation cartographique sur la décision des acteurs locaux ne constitue pas un champ de recherche systématique dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les techniques de visualisation et les outils de sélection de critères font rarement l'objet d'une étude, tant la représentation géographique a « en soi » un crédit légitime (Le Bourhis & Bayet, 2002 ; Barraqué & Gressent, 2004 ; Martinais, 2007). La revue *Urbanisme* a publié un dossier nommé « Représenter » dans lequel les contributeurs (des urbanistes, des géographes, des architectes) décrivent la diversité de cartes possibles en fonction du choix ou non d'un critère de visualisation ou d'une couche graphique. Le dossier évoque la technicisation poussée des logiciels et la spécialisation accrue que la maîtrise de ces derniers requiert[219]. La cartographie y est décrite comme le résultat d'un choix, comme un outil d'aide à la décision qui vient en appui d'une problématique et non l'inverse.

Dans nos cas, la fabrication des outils géographiques est aussi utilisée pour diffuser la définition urbaine des risques collectifs sur le territoire de l'agglomération. Cet objectif à la fois technique et politique fait la promotion de cette approche en interne de l'EPCI grâce à la mise en place d'une démarche collaborative de collecte de données. C'est l'occasion de faire valoir leur conception des risques collectifs à l'ensemble des acteurs institutionnels locaux.

Dans la communauté urbaine de Nantes, rapidement après la structuration administrative du service, les agents publics en charge des risques souhaitent réaliser une carte des « aléas communautaires ». Leur objectif est de construire un outil d'aide à la décision pour les projets de développement et d'aménagement des territoires. Pour réaliser cet outil cartographique, les agents publics porteurs d'une vision urbaine des risques mettent en cohérence les données et les connaissances des différents acteurs territoriaux de la prévention et de la gestion des risques (comme les communes, la DDE, la DRIRE, les pompiers, etc.). Cet outil est aujourd'hui réalisé. Remis en histoire, son élaboration illustre comment il a servi de « traducteur » de la notion de risques urbains dans l'agglomération, de « diffuseur » de la légitimité de cette construction définitionnelle et de « localisateur » de la position de l'EPCI dans la gouvernance locale de prévention et de gestion des risques.

Dès ses premiers pas dans l'organigramme de la communauté urbaine de Nantes, le directeur du service de prévention et de gestion des risques exprime à son directeur général la nécessité, pour l'EPCI, de se situer dans l'action préventive en amont des politiques urbaines[220]. Pour cela, les agents publics « risques » élaborent une carte des aléas construite

[219] *Représenter,* revue Urbanisme, n°357, novembre-décembre 2007, pp.37-72.
[220] *Les risques majeurs : l'approche de la communauté urbaine de Nantes*, Note de service, mission risques et pollutions, novembre 2002.

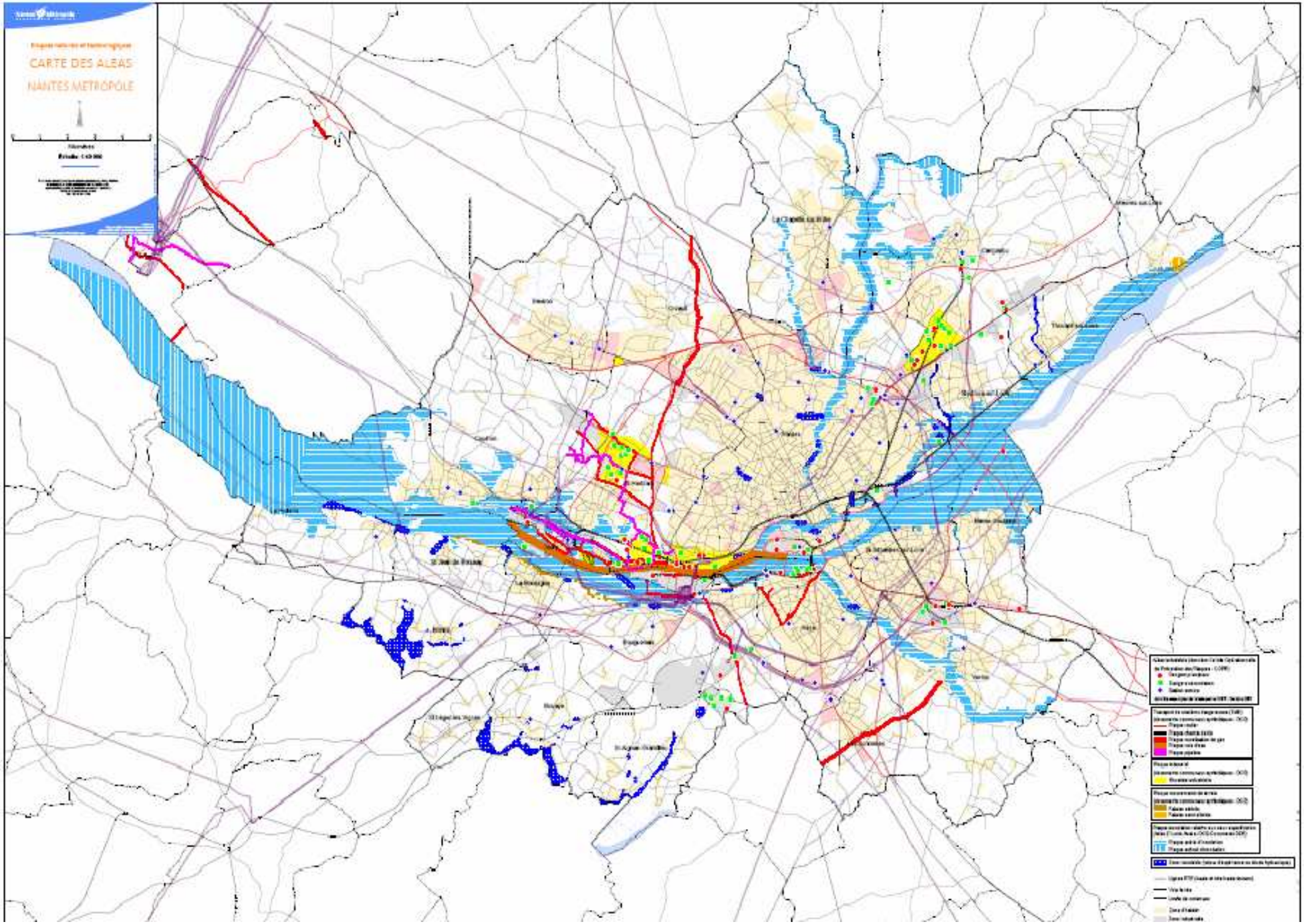
selon leur vision des risques systémiques dans l'agglomération urbaine, c'est-à-dire désectorisés des catégories des services d'État. La direction de la mission explique comment cette carte peut jouer un rôle primordial pour l'aménagement des territoires.

> *« Ça rejoint notre définition du risque d'intégrer la prévention des risques dans la stratégie de développement territorial de l'agglomération. Ça veut dire que nous sommes actuellement en train de cartographier l'ensemble des risques, nuisances, pollutions, dans un 'porter-à-connaissance' par des retours d'expérience des communes. On les cartographie dans le SIG (système informatique de géographie) de la communauté urbaine pour que ça soit pris en compte dans le cadre de la révision des PLU (plan local d'urbanisme), dans le PADD (plan d'agglomération de développement durable) pour qu'il y ait une réflexion stratégique. »* Entretien J.G. directeur de la Mission Risques et Pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 11 février 2004.

En 2005, une carte des aléas est terminée. Elle est construite à partir de la réunion de différentes sources de données, dont les critères de mesure ne sont pas les mêmes. La notice d'avertissement, avant la lecture de la carte des aléas, prévient que le service « risques » de la communauté urbaine ne maîtrise pas la construction des critères de mesure qui « *ont été produits selon des méthodologies spécifiques, à une échelle particulière et transmises à un temps 't'* ». La lecture de la carte s'effectue en référence à l'organisme producteur de la donnée qui apparaît dans la légende. Le recueil de données s'est effectué auprès des services d'État, essentiellement la DDE, des organismes publics tels que le bureau de recherche géologique et minière (BRGM), des bureaux d'études privés ayant effectués des études hydrauliques pour le compte de la communauté urbaine, des communes notamment lors de retours d'expériences après des inondations et, enfin, avec les relevés de la cellule anti-pollution[221] (voir figure n°9).

[221] La notice de la carte des aléas précise que ces données ont été transmises gratuitement soit directement, soit par voie de convention.

**Figure 9 : Carte des aléas de Nantes Métropole**



Les risques collectifs représentés comprennent les risques majeurs naturels (inondation et mouvement de terrain) et technologiques (risque technologique et transport de matières dangereuses). En outre, la cartographie représente d'autres risques naturels et industriels mais qui ne sont pas répertoriés comme « risque majeur » dans les documents réglementaires de l'État présents dans le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM). Ces risques sont décrits comme des « *aléas susceptibles d'avoir un impact sur la population ou les activités* » de la communauté urbaine de Nantes. Par exemple, des zones inondables le long de la rivière du Cens sont représentées sur la carte des aléas même si elles ne font pas l'objet d'une notification par la DDE. Avec son hétérogénéité assumée, la carte des aléas est centralisée dans un SIG et ambitionne d'être régulièrement remise à jour. Deux échelles de cette carte existent : l'une à l'échelle de la communauté urbaine et l'autre aux dimensions des périmètres de chaque commune.

Il y a trois conséquences à cette extension de la définition des risques sur la traduction de la notion, la diffusion de l'approche dans l'agglomération et le positionnement de l'EPCI dans la gouvernance locale. La représentation sur le SIG matérialise la requalification territoriale de la notion de risque ainsi que l'approche systémique et fonctionnelle des agglomérations. De plus, cette cartographie des aléas est la première matérialisation du projet local de prévention des risques. Elle induit un positionnement, en interne comme en externe, de l'EPCI par rapport à l'État et aux communes.

Pour traduire la définition des risques donnée par la carte des aléas, la carte distingue deux types de risques « non-majeurs ». Les risques « internes » sont engendrés par les équipements et les fonctions urbaines : les lignes à haute tension, les stations-service, les canalisations de gaz, les voies d'eau ou les pipelines. La carte répertorie aussi les risques « externes », c'est-à-dire les risques apparentés aux risques « majeurs » (inondation, mouvement de sols, zone sismique, etc.) non répertoriés par les services de l'État mais connus des agents publics en charge des risques collectifs. La carte représente le risque d'inondations « estimé », c'est-à-dire que les données de la DDE ne définissent pas comme zone inondable, mais dont les études hydrauliques ou les retours d'expérience donnent à penser que l'inondation est probable. De même, la carte indique les regroupements d'industries répertoriés et considérés comme dangereux par la cellule opérationnelle de prévention des risques. La raison invoquée pour dépasser les catégories des risques de l'État est l'ancienneté du DDRM, réalisé en 1996, face aux évolutions des territoires d'agglomération. Mais au-delà de cet argument particulier, la carte des aléas est une représentation graphique de la requalification de la notion de risques collectifs. Par les données graphiques, elle introduit une spécificité des risques basée sur les dynamiques territoriales des aléas dans les agglomérations sur les vulnérabilités engendrées par les interfaces ville/environnement dans la cohabitation de fonctions urbaines.

Pour diffuser cette problématisation du risque, la carte des aléas fournit le premier dispositif concret du projet local de prévention des risques et des pollutions de la communauté urbaine, initié dès 2002. Tout d'abord, en donnant une matérialité au projet local de prévention des risques, cette cartographie apparaît comme la première pierre d'un ensemble d'actions et de principes voté par les maires de l'agglomération l'année précédant la sortie de la carte des aléas. En effet, l'année 2004 a été celle de l'élaboration d'un cadre contractuel entre l'EPCI et les communes pour mettre en place ce que les agents publics appellent dès lors une « politique publique ». Le projet local de prévention des risques et des pollutions comprend deux parties : un cadre stratégique définissant les compétences de l'EPCI dans la gouvernance locale de la politique de prévention et de gestion des risques (aux côtés des maires, du préfet, des services de l'État et des pompiers) et un programme d'actions, comprenant notamment la cartographie des risques, mais aussi une charte co-signée par l'ensemble des maires de l'agglomération, des conventions individualisées avec chaque commune, ainsi que la préparation d'autres outils tels que l'organisation d'un poste de commandement ou d'un plan de mobilisation de la logistique communautaire. De plus, en matérialisant les risques, la cartographie est un outil de négociation avec les services de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires dans l'EPCI.

Pour se positionner dans la gouvernance locale des risques, les agents publics porteurs de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques dans la communauté urbaine de Nantes développent une définition parallèle à la catégorisation des différents « risques majeurs » de l'État. La notice explicative de la carte des aléas identifie les trois utilisations possibles de cette carte dans l'action publique intercommunale. Dans le cadre de la délégation de la compétence « urbanisme » à l'EPCI, la carte des aléas permet « *de réduire les vulnérabilités en évitant notamment d'exposer des populations aux risques* » en cohérence avec les obligations du code de l'urbanisme[222]. C'est aussi une source de renseignement pour l'information aux populations. Enfin, en matière de gestion de crise, la carte des aléas permet « *l'identification des secteurs vulnérables et participe à la définition des scénarios de crise* ».

De ce fait, les agents publics porteurs de la politique intercommunale de prévention et de gestion des risques décrivent une double position. Ils se positionnent comme des intermédiaires indispensables pour pouvoir assurer les fonctions de pouvoir de police des maires et des représentants de l'État. À l'image d'un rôle de « facilitateur », les agents publics en charge des risques collectifs s'appuient sur leur ancrage dans les politiques urbaines pour expliquer leur rôle de soutien et de relais entre les maires et les services d'État. Dans leur institution intercommunale d'origine, ils se présentent comme des « anticipateurs ». Ils montrent qu'ils innovent, voire qu'ils ont anticipé la loi du 13 août 2004 sur la sécurité civile qui formalise un certain nombre de possibilités d'intervention des EPCI. Les agents publics des risques collectifs n'ont de cesse de rappeler les obligations de prévention et de gestion des

[222] La référence aux codes de l'urbanisme, de l'environnement ou de la construction ainsi qu'à leurs règlements sont récurrents dans les documents internes et externes produits par la mission de prévention et de gestion des risques, tout particulièrement les articles L. 121.1, R. 123.11.b et R. 111.2 du code de l'urbanisme.

risques dans les EPCI. En cela, la carte propose un positionnement institutionnel et politique fort pour la nouvelle intercommunalité. La gouvernance locale de la prévention et la gestion des risques est représentée aussi par cette carte : les maires ont l'autorité politique de proximité, les services d'État fournissent les connaissances sur les aléas, les deux ayant des pouvoirs de police pour lesquels l'EPCI propose une intermédiation et une veille sur les enjeux territoriaux de développement des agglomérations.

Dans l'agglomération havraise, la présence de géographes dans l'équipe administrative a encouragé la production de connaissances spatiales des phénomènes de risques. Le nombre de sources d'informations –complémentaires et supplémentaires à celles existantes dans les services d'État et les communes– est abondant : modélisation d'accidents, étude quantitative et qualitative de trafic de transport de matières dangereuses pour localiser les populations, réalisation d'un volet « risque inondation » dans le système d'information géographique de la Ville du Havre, etc. Les agents publics en charge des risques collectifs de l'agglomération havraise élaborent leur propre système d'information géographique sur le bassin des risques majeurs de la Seine (SIGRIMAS).

Cet instrument est comparable à la carte des aléas de la communauté urbaine de Nantes si on considère qu'il rend compte, sur une même base de données, des informations de sources différentes, et qu'il peut être utilisé pour l'aménagement du territoire mais aussi pour l'information des populations et la gestion de crise. Sur tout le reste, le SIGRIMAS est un instrument composé d'outils techniques bien plus précis que la carte des aléas de l'agglomération nantaise. Bien que son objectif final soit la visualisation par les décideurs, son élaboration demande des connaissances précises. Le SIGRIMAS est composé d'une base de données alimentée par des ressources géomatiques portant sur l'analyse spatiale des impacts des risques, sur l'analyse d'imagerie aérienne et satellitaire pour suivre les transformations de l'occupation des sols et sur l'analyse spacio-accoustique. La démarche est inspirée de la représentation systémique des territoires qui envisage que tout danger sur un territoire est à la fois une source, un effet et une cible[223]. Le SIGRIMAS associe des logiciels de modélisation spatiale des accidents qui permettent de croiser les aléas et les enjeux.

Cette technicité a deux conséquences. La première concerne la légitimité de cette cartographie et de ses concepteurs. Le degré d'expertise requis pour participer à l'élaboration de cette cartographie fait des agents publics de prévention et de gestion des risques les seuls détenteurs de cette source d'information dans la communauté d'agglomération du Havre. Cette connaissance technique leur offre la possibilité de dialoguer avec les autres acteurs de la « géographie officielle » des risques dans les communes ou les services d'État, voire elle leur permet de participer à l'élaboration d'autres cartographies (par exemple les Atlas des zones

[223] MALLET Pascal & LIONS Patrick, « Le système d'information géographique du bassin des risques majeurs de l'estuaire de la Seine SIGRIMAS », In GUARNIERI Franck & GARBOLINO Emmanuel, *Systèmes d'information et risques naturels*, Presses de l'École des Mines de Paris, Paris, 2003, pp. 65-94.

inondables, les PPRN, les PPRT, etc.) ou, du moins, d'en comprendre les enjeux. Le modèle d'approche géographique du SIGRIMAS fait l'objet de parutions dans des revues et de présentations dans des colloques professionnels et scientifiques. Face aux services administratifs des autres communes, cette connaissance s'impose. Elle s'impose par ses critères de technicité mais aussi par la qualité de visualisation qu'elle propose à des communes qui ont parfois du mal à obtenir une simple photo aérienne.

La seconde conséquence porte sur le rôle de cette cartographie dans le positionnement institutionnel. Les connaissances des services d'État sont prises en compte, mais elles sont considérées comme ne tenant compte que du simple aspect « aléa » du risque. Les agents intercommunaux porteurs d'une vision territoriale des risques se positionnent comme les porteurs du volet « enjeu » de développement économique et urbain. Nous aurons l'occasion de voir qu'il s'agit là du positionnement que les agents publics souhaitent donner à la politique de prévention et de gestion des risques dans la gouvernance locale des risques.

Les deux exemples de cartographie des risques véhiculent plus que des représentations graphiques du risque collectif. Ce sont des supports pour traduire une conception du risque liés à une approche systémique d'agglomération urbaine, mais aussi des supports pour diffuser la légitimité du rôle de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques dans l'aménagement du territoire et dans la planification urbaine des EPCI.

À travers ces cartographies, l'agglomération urbaine est décrite comme étant soumise à des risques collectifs qui surviennent dans un système où les fonctions urbaines sont interdépendantes. Ces risques peuvent être majeurs mais aussi non répertoriés comme majeurs par les services d'État. Pour les agents publics, il ne faut pas sous-estimer ces risques s'il existe une source de connaissance sur leur existence ou s'ils sont liés à des vulnérabilités intrinsèques au système urbain. Les cartographies présentées se proposent aussi d'intervenir dans l'information aux populations et dans la gestion de crise. Pour contrecarrer ces attaques en légitimité d'intervention dans le domaine de la gestion des crises, les agents publics développent aussi des outils de gestion destinés à planifier l'intervention des acteurs et la régulation des accidents survenant dans l'agglomération. C'est l'objet du point suivant.

### *2. La mise en place d'instruments de gestion des territoires urbains*

L'action publique de prévention et de gestion des risques se retrouve en tension entre, d'une part, une volonté des agents publics en charge des risques collectifs de développer une approche des risques en amont des politiques d'aménagement des territoires et, d'autre part, une valorisation des missions opérationnelles par les dirigeants des EPCI.

Pour dépasser cette tension, les agents publics de la politique intercommunale sur les risques collectifs mettent en place des instruments de gestion assez innovants afin d'allier l'image opérationnelle de leurs missions que soutiennent les gouvernements d'EPCI et la faculté d'organisation des territoires que les agents publics des risques collectifs souhaitent valoriser. Ces instruments de gestion se retrouvent tout particulièrement dans les agglomérations de Nantes et du Havre. Dans le premier cas, le service « risques » de la communauté urbaine de Nantes élabore un dispositif d'organisation et de rationalisation du travail. La politique d'agglomération nantaise de prévention et de gestion des risques s'illustre par l'élaboration d'un instrument de mutualisation et de coordination des moyens logistiques intercommunaux pour le compte des ses communes-membres. Le second instrument de gestion, mis en place dans la communauté d'agglomération havraise, est un centre intégré de gestion de l'alerte, activable depuis l'hôtel de la communauté d'agglomération du Havre, sur des secteurs recouvrant l'ensemble de l'intercommunalité. On parle d'instruments de gestion dans le sens où les objectifs de ces instruments est d'atteindre une organisation « *dont l'agencement doit conduire à certaines spécifications de performance* » (Moisdon, 1997).

À la communauté urbaine de Nantes, l'idée d'un centre de réception des appels institutionnels et d'organisation logistique (CRAIOL) fait progressivement son chemin. Le CRAIOL est présenté comme un instrument informatique de coordination des acteurs et de rationalisation de l'action. L'ancrage dans une méthodologie de gestion opérationnelle semble dépasser l'approche territoriale des dynamiques urbaines. Pourtant cet outil traduit –peut être davantage qu'une cartographie– une vision systémique des territoires d'agglomération.

Ce projet de CRAIOL, mené dès 2001 par les agents publics en charge des risques, s'organise autour de deux dispositifs : d'un côté, un numéro unique d'appel 24h/24h destiné aux seuls institutionnels de la sécurité civile[224] et, d'un autre côté, un logiciel informatique de mutualisation en temps réel des ressources techniques, humaines et professionnelles. Son avantage est, d'une part, de fournir un outil de réponse mutualisée pour toutes les communes du territoire de l'agglomération, en dehors des heures de fonctionnement des services municipaux et préfectoraux (soir et week-end). D'autre part, le CRAIOL permet de gérer, mais surtout d'actualiser, les procédures afin de transmettre une information fiable et coordonnée. En 2001, le directeur de la mission « risques » propose de mettre en place une astreinte commune aux différents services logistiques de la communauté urbaine

[224] C'est-à-dire que ce numéro n'est pas destiné à recevoir les appels des habitants de l'agglomération.

(principalement les directions déchets, eau, voirie et assainissement). Le 18 juin 2004, la signature en conseil communautaire du projet local de prévention des risques et des pollutions de la communauté urbaine de Nantes officialise le projet de CRAIOL. L'objectif affiché est de traiter de manière « efficace » et « rationnelle » les demandes d'intervention dans les domaines de la prévention des risques et de la sécurité civile ainsi que d'organiser la coordination des opérations de sauvegarde ou de secours entre les différents acteurs[225].

Le projet du CRAIOL s'articule autour d'une double modalité technique : le recensement précis des moyens logistiques communautaires, et la réalisation de fiches de procédures en fonction du type d'appel. Le projet débute par un minutieux travail de recensement des moyens techniques opérationnels à disposition dans l'agglomération. Le support informatique est un logiciel de bureautique de traitement de données. L'exhaustivité est recherchée dans ce tableur : des engins de grutage jusqu'au petit matériel de déblayage, des personnes habilitées à manœuvrer des machines jusqu'aux codes des portes qui permettent de se procurer les clés des engins de grutage. Ensuite, la réalisation des fiches de procédures propose une série de conseils techniques, de réflexes d'action ou de personnes ressources à mobiliser en fonction des accidents qui se produisent.

La littérature sur les outils techniques souligne les conditions de sélection et de discrimination de critères dans l'élaboration d'instruments d'action publique réputés rationnels et exhaustifs (Latour, 1992 ; Moisdon, 1997). Concernant la construction des fiches de procédures, une liste en est établie par les agents publics en charge des risques dans l'EPCI. Dans ce cas, le directeur de la mission « risque » dans l'EPCI, qui pilote le projet CRAIOL, dispose d'une marge de manœuvre dans l'énumération des *scenarii* de risques possibles. Outre l'ensemble des risques majeurs recensés par les « porter-à-connaissance » de l'État, il garde un degré d'appréciation des types d'événements qui peuvent faire l'objet d'une fiche de procédure. Par exemple, suite à une série d'événements et de contacts avec les maires de l'agglomération, il insère une fiche de procédure sur les immeubles menaçant de ruines. Concernant l'utilisation des fiches, il reste une liberté d'évaluation du risque encouru au moment de l'appel et de retransmission des informations contenues dans les fiches. Cette marge d'appréciation s'agrandit d'autant plus que la gamme des risques collectifs recensés dans les tables de données se diversifie.

Les agents publics des risques de l'EPCI décrivent le projet du CRAIOL comme une modélisation informatique de la coordination des acteurs et des actions en cas de risques collectifs majeurs. Ce modèle est présenté comme éventuellement extensible à d'autres types de risques non majeurs, mais aussi aux incidents qui déstabilisent les circulations et les échanges urbains (par exemple, une chute de neige ou un cas d'ensablement d'une voie

[225] La « sauvegarde » est l'ensemble des tâches destinées à assurer la mise à l'abri, l'hébergement des populations, la fluidité des voiries pour que les acteurs du « secours » puissent procéder au sauvetage des personnes et à la maîtrise d'un accident.

communale). Les agents publics des risques envisagent même à terme de pouvoir prendre en compte des manifestations sociales ou des grèves professionnelles[226]. En ce sens, ils développent une approche désectorisée et systémique des risques collectifs survenant dans l'agglomération urbaine. Le risque n'est pas appréhendé selon une source d'origine, ni selon une catégorisation de gravité. Tout incident est envisagé comme une potentialité de perturbations du système urbain.

Dans une approche différente, l'action de prévention et de gestion des risques de la communauté d'agglomération havraise s'appuie rapidement sur la mise en place d'un centre intégré de gestion de l'alerte activable à distance sur toute l'agglomération.

La gestion de l'alerte est une activité-phare des agents publics en charge des risques dans l'agglomération havraise. Financée par le syndicat intercommunal d'hygiène dans les années 1990, puis reniée par sa présidente en 1998, la gestion du réseau de sirènes d'alerte de la zone industrialo-portuaire de l'agglomération havraise est rattachée à la communauté d'agglomération à sa création en 2001. Très vite, les agents publics porteurs d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques se réapproprient la question de l'alerte. Il mettent en place un centre intégré de gestion de l'alerte de l'estuaire (CIGNALE) à la communauté d'agglomération, activable à distance par les maires de l'agglomération ou par les fonctionnaires d'astreinte. Grâce à une technologie de pointe, le centre intercommunal de gestion de l'alerte traduit, là aussi, une représentation territoriale des risques collectifs dans l'agglomération havraise.

Avant la mise en place de CIGNALE, la ville du Havre avait un réseau de dix sirènes qui étaient activées tous les trimestres par des policiers municipaux[227]. Très tôt, la question de l'organisation et de la mobilisation des moyens humains et techniques pose problème. Mais cette question intéresse les agents publics en charge des risques collectifs. Dès leur entrée dans l'EPCI en 2001, un très gros investissement est réalisé pour transformer le réseau d'alerte en une plate-forme intégrée de 22 sirènes réparties sur le territoire de l'agglomération et gérées par les agents publics de la prévention et la gestion des risques de l'EPCI. Le CIGNALE est un système informatique d'alerte réalisé par un opérateur privé qui peut être actionné par déclenchement automatique, c'est-à-dire par un automate. Le déclenchement automatique ne passe pas par un câble mais par le réseau radio. L'antenne de réception et

[226] Même s'il est intéressant de voir la direction des risques de la communauté urbaine de Nantes s'intéresser aux risques relevant de la sécurité civile avec des termes appartenant au domaine de la sécurité intérieure, la présente thèse n'intègre pas la conception des « risques urbains » s'étendant aux violences urbaines (Collin, 1995).

[227] Dans les années 1990, au début de la mise en place du réseau de sirènes, lorsque ce dernier était géré par le syndicat intercommunal d'hygiène, les policiers municipaux s'occupaient de vérifier l'état de fonctionnement des sirènes. D'abord, les policiers devaient être deux par sirènes, ce qui bloquait un véhicule par sirène. De plus, outre le déploiement de moyens humains et techniques, les policiers municipaux n'étaient pas nécessairement formés. L'accessibilité des sirènes est souvent périlleuse (toit d'immeuble, pylônes, etc.). Ces lieux peuvent être des bâtiments privés, ce qui nécessite d'actualiser les conditions d'accès (code d'entrée, changement de serrure, numéro de téléphone, etc.). Enfin, l'activation en elle-même comporte plusieurs étapes (bouton de début et bouton de fin de signal).

d'émission est située dans le point culminant de l'hôtel de communauté. Le signal est crypté pour ne pas pouvoir être détourné par un professionnel de la CB[228]. Le déclenchement s'effectue soit à partir d'un poste de contrôle situé à l'hôtel de communauté, soit depuis un PDA (*personnal developper assistant*) dont tous les maires disposent ainsi que les cinq agents publics de la direction sur les risques de l'EPCI. Ces derniers sont d'astreinte toutes les cinq semaines, en plus d'un haut fonctionnaire administratif et d'un élu. Ce haut niveau de technologie fait la fierté des agents publics en charge des risques, mais aussi des autres membres de l'EPCI. Les conséquences en matière de valorisation professionnelle et de prestige sont immédiates.

En effet, les agents publics en charge des risques collectifs et le gouvernement de l'EPCI havrais éprouvent une certaine fierté dans la mise en place de la gestion intégrée de l'alerte. Leurs discours soulignent l'aspect précurseur et inédit de la démarche. Le directeur général de la direction du développement durable et des services aux personnes explique que la démarche est « *très développement durable : on touche aussi bien à de l'organisationnel qu'à la manière de gérer un territoire sur le long terme* »[229]. Un chargé de mission auprès du directeur général des services va même jusqu'à affirmer que « *Demain, si on arrête CIGNALE, c'est le retour à l'âge de pierre, chaque maire considère qu'une pollution s'arrête à sa frontière. Il y a des seuils irréversibles* »[230]. Pour les agents publics porteurs d'une approche territoriale des risques, la mise en place de CIGNALE est un ancrage fort dans leur institution, même si elle contribue davantage à les décrire comme des opérationnels que comme des régulateurs des territoires. Le chargé de mission « géographie des risques » exprime la nécessité de se faire reconnaître dans l'institution intercommunale.

> *« Si, y'a un truc énorme, c'est la mise en place des astreintes du système CIGNALE, c'est un changement plus qu'important dans les modalités de travail et dans la finalité du service car là on a un rôle beaucoup plus opérationnel, on n'est plus uniquement dans l'aide à la décision et les réflexions organisationnelles, on est vraiment les mains dans le cambouis. »* Entretien P.M., chargé de mission Géographie et SIG, DIRM, CODAH, 13 décembre 2006.

Pourtant, à l'instar de la cartographie, le CIGNALE s'appuie sur une représentation territoriale des risques dans l'agglomération. Il participe de la prise de conscience et de l'acceptation collective du risque, non pas comme un enjeu politique et juridique limité au périmètre communal, mais comme un phénomène territorialisé qui s'inscrit dans un espace d'activités industrielles.

---

[228] La *citizen band* ou CB est une bande de fréquence allouée au trafic radio et ouverte à tous. En Français, le sigle *CB*, qui a parfois été traduit par *canaux banalisés*, se prononce toujours « cibi », à l'anglaise. Par extension, le mot CB désigne également les émetteurs radio émettant sur la bande CB. *Source* : http://fr.wikipedia.org/wiki/Citizen-band. Consulté le 07 octobre 2008.

[229] Extrait d'entretien avec F.P., directeur général, CODAH, 19 décembre 2006.

[230] Extrait d'entretien avec G.C., chargé de mission auprès du GDS, CODAH, le 5 décembre 2006.

Dans les deux cas, le CRAIOL et le CIGNALE, les instruments de gestion tendent à une rationalisation des méthodes de travail à travers la mutualisation des données, la centralisation du traitement des questions ou des appels (tout incident nécessitant une prise en charge transite par le CRAIOL) mais aussi la personnalisation de l'usage de l'instrument (tous les maires de l'agglomération havraise peuvent déclencher l'alerte). Au-delà de leur aspect technique et gestionnaire, ces instruments traduisent l'approche territoriale des agents publics en charge de prévention et de gestion des risques dans les EPCI. L'intercommunalité est présentée comme une communauté de vie dans laquelle les risques « doivent » être pris en compte comme des éléments intrinsèques des espaces d'agglomération.

* * *

Bien des auteurs incitent à considérer l'élaboration et l'utilisation des instruments d'action publique comme des lecteurs appropriés des recompositions de l'action publique – notamment entre élu et technicien (Dupuy, 1978 ; Latour, 1992)– et des évolutions des représentations politiques de l'État (Desrosières, 1993 ; Lascoumes & Le Galès, 2004).

**La thèse met en lumière le pouvoir politique dont les instruments d'action publique sont pourvus. Les instruments d'action publique sont de puissants leviers de conviction –c'est-à-dire de construction de l'évidence– et de transmission de conceptions politiques. À travers la mise en place d'instruments de représentation cartographique des aléas sur l'agglomération et d'instruments de gestion ou d'organisation du travail, les agents publics réussissent à traduire –et à imposer– leur représentation territoriale des risques urbains et systémiques.**

Ces instruments sont présentés comme « indispensables et évidents » au vu des connaissances supposées scientifiques qu'ils produisent. La scientificité de la représentation graphique des risques sur le territoire de l'agglomération mais aussi les méthodes gestionnaires de rationalisation de l'action sont fortement valorisées, voire elles occultent la question des responsabilités politiques et juridiques des élus locaux face à cette répartition des compétences. La maîtrise de ces outils prodigue aux agents publics en charge des risques une reconnaissance accrue de l'aspect opérationnel de leur rôle dans la prévention et la gestion des risques. Pourtant, c'est une véritable représentation territoriale qui transparaît au travers de l'acceptation massive des instruments d'action publique.

La représentation des risques à l'échelle de l'EPCI donne à visualiser une forme de « communauté de risques » sur l'agglomération. Mais la cartographie n'est pas le seul moyen de représentation territoriale. Derrières ces aspects organisationnels, la mutualisation des moyens logistiques sur la communauté urbaine de Nantes ou l'intégration de l'alerte dans le bassin de l'agglomération havraise sont des concrétisations d'un espace d'activités urbaines mais aussi d'un espace de risques liés au territoire de l'agglomération.

# Conclusion du chapitre 3 - Une organisation administrative qui privilégie l'aspect opérationnel de régulation plutôt que l'aménagement du territoire

Si le vote des statuts par les élus apparaît comme une ouverture de possibilités à agir, c'est pourtant lors de l'organisation administrative des services de prévention et de gestion des risques que les rapports de force politiques se mettent en place. L'étude des tâches quotidiennes et le suivi des modifications des activités dans l'organisation administrative sont souvent négligés dans les études sur l'action publique locale. Il est encore plus rare de trouver des analyses sur les services d'urbanisme ou d'aménagement du territoire qui étudient les liens entre l'organisation administrative et les transformations territoriales. En effet, les micro-actions d'organisation administrative sont considérées *a priori* comme des résistances aux changements ou comme des actes technocratiques et routiniers. Pourtant, ce que Virginie Gimbert appelle « *les transformations discrètes du travail concret des fonctionnaires* » (Gimbert, 2006) sont des enjeux primordiaux dans la mise sur agenda.

La phase d'organisation administrative de prévention et de gestion des risques est un moment de cristallisation des enjeux institutionnels et politiques. Deux modalités d'organisation se distinguent : la constitution des attributs statutaires, matériels et budgétaires du service administratif au sein de l'EPCI et la construction d'instruments d'action publique.

**L'organisation administrative de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques ne réussit pas son inscription administrative aux côtés des politiques urbaines. La constitution statutaire valorise l'aspect opérationnel des agents de prévention et de gestion des risques. C'est par la mise en place et l'usage d'instruments d'action publique que les agents publics des risques collectifs trouvent tout de même un moyen de reconnaissance solide –et même une forme de mise en évidence– de l'approche territoriale des risques urbains.**

La phase de construction de l'organisation administrative se révèle tout à fait stratégique. Avec des configurations institutionnelles différentes, les trois directions des EPCI (président et administration générale) nomment leur service de prévention et gestion des risques avec des appellations fortement connotées de sécurité civile (comme « risques majeurs » ou « direction de la sécurité urbaine »). Ces dénominations réveillent des problématiques dont les agents publics des risques collectifs avaient cherché à s'éloigner. Ce choix d'affichage externe ne correspond pas à l'approche territoriale des risques urbains. Au contraire, il nuit à la clarté de l'identification de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques.

Les conditions d'organisation des services de prévention et de gestion des risques sont très disparates selon les agglomérations. Mais ces disparités dans les attributions de moyens matériels, financiers et humains éclairent les efforts que les dirigeants des EPCI sont prêts ou pas à réaliser. Là encore, cette étude des micros-agencements sur les moyens budgétaires ou les ressources humaines par exemple, montre que l'aspect opérationnel des agents publics des risques collectifs est davantage valorisé que leur positionnement en amont des politiques d'aménagement des territoires. Les agents publics porteurs da la vision territoriale des risques contrecarrent cette tendance en recrutant des stagiaires et des contractuels ayant de hauts niveaux de diplôme (3ème cycle universitaire, équivalent école ou institut), avec des profils plutôt multidisciplinaires mais axés sur l'organisation des territoires et des acteurs institutionnels locaux. On peut faire l'hypothèse que la recherche d'excellence académique est un levier de légitimation mais aussi un palliatif à l'absence initiale d'élus porteurs des questions de risques.

La structuration suscite les premiers contentieux sur les empiètements de compétences de l'EPCI vis-à-vis des acteurs de la sécurité civile au niveau territorial, c'est-à-dire les maires et les préfets. Les dirigeants s'inquiètent des conséquences du signal –qu'ils sont eux-mêmes donné– des services de prévention et de gestion des risques. Ils ne souhaitent pas être désignés comme les détenteurs des pouvoirs de police des maires.

Pour légitimer leur approche territoriale, les agents publics de prévention et de gestion des risques dans les EPCI investissent dans l'élaboration d'instruments d'action publique qui se révèlent des leviers puissants de conviction et d'imposition de « l'évidence territoriale » que la vision endo-urbaine des risques collectifs cherche à transmettre.

Très rapidement après leur prise de fonction dans les EPCI, les agents publics en charge de prévention et de gestion des risques mettent en place des instruments d'action publique. Basés sur des techniques scientifiques (c'est-à-dire quantifiables, modélisables, reproductibles, etc.), les instruments d'action publique sont utilisés comme des supports apparemment neutres mais qui traduisent la conception des risques et des territoires portée par les agents publics qui les construisent et les font fonctionner. Deux cas ont été étudiés : les instruments cartographiques et les instruments de gestion. Que ce soient les instruments de représentation des risques ou ceux de rationalisation du travail, l'usage des instruments d'action publique dans le cadre de l'action de prévention et de gestion des risques a trois séries de conséquences.

La technicité des instruments techniques mis en place –comme la gestion des logiciels de cartographie numérique ou la gestion de la base de données mutualisée des outils logistiques– confère aux agents publics une forme d'autonomie d'action. Le coût d'entrée dans l'élaboration de l'instrument technique est tel qu'il laisse de larges initiatives à ces concepteurs. D'ailleurs dans les cas présentés, les représentants politiques communautaires valident ces initiatives dans une certaine méconnaissance de l'élaboration et de l'utilisation concrète des outils proposés.

La réalisation mais surtout la finalisation et la mise en pratique de ces instruments techniques valorisent énormément les agents publics des services de prévention et de gestion des risques. Cette valorisation s'exerce particulièrement durant la période pré-électorale de mars 2008. Les élus sont attachés à cette réalisation « concrète » d'une politique jusqu'à présent « invisible » pour les populations de l'agglomération. Cette mise en lumière permet de faire connaître la prévention et la gestion des risques au sein de l'EPCI.

D'autant plus que les instruments d'action publique portent des objectifs politiques implicites. Ils traduisent et diffusent une approche systémique des territoires d'agglomération urbaine. Les agglomérations y sont représentées comme des espaces d'interactions entre des fonctions, entre des acteurs et entre des aléas. L'agglomération est le lieu décrit comme « pertinent » mais plus encore comme « évident » de la prise en compte des risques collectifs.

En somme, la phase d'organisation administrative est une période importante de recomposition des rapports de force et, en cela, de consolidation de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques. On peut même dire que la mise en place d'instruments d'action publique produit une sorte de passage de la notion de « pertinence territoriale » à celle « d'évidence territoriale » de la vision systémique et urbaine des risques.

# CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE – L'APPROCHE SYSTÉMIQUE DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES RISQUES ENDO-URBAINS

La première partie de cette thèse présente trois « prises » d'argumentation (Chateauraynaud & Torny, 1999), c'est-à-dire trois modalités de sélection des représentations et des pratiques qui visent à la justification et à la légitimation –voire la conviction– d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs. Ces prises sont la requalification de la notion de risques (chapitre 1), l'inscription institutionnelle d'une action publique de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération (chapitre 2) et la structuration administrative des services (chapitre 3).

Pour reprendre les réponses apportées dans chaque chapitre, nous allons résumer, d'une part, comment ces prises ont été élaborées puis utilisées, et d'autre part, ce que ces prises traduisent en termes de représentations des agglomérations et des risques collectifs.

**Comment les trois prises de justification et de légitimation ont été élaborées et utilisées ? Quels sont les effets produits sur le processus de mise sur agenda ?**

Cette série de questions revient sur la description des trois prises explicitées par chacun des chapitres mais aussi sur les effets qu'ils produisent dans la mise sur agenda. Les prises présentées (la requalification de l'enjeu, l'inscription institutionnelle et l'organisation administrative) produisent trois effets principaux qui créent des ressources d'action et de pouvoir : la création de fenêtres d'opportunité, la territorialisation et la construction de l'évidence (voir figure n°10). Si les fenêtres d'opportunités et la construction de l'évidence sont des leviers d'argumentation connus des théories de la mise sur agenda, il s'agit d'expliquer comment la territorialisation est considérée comme une ressource de pouvoir.

La première prise montre que la requalification des risques collectifs dans une approche des systèmes urbains a ouvert, consciemment, une fenêtre d'opportunité afin de créer un « enjeu public non résolu ». Cette requalification est réalisée à travers la construction d'une approche urbaine et systémique des risques collectifs, c'est-à-dire une appréhension des risques liée au fonctionnement des systèmes urbains d'agglomération. Cette requalification de la notion de risque induit une territorialisation de la pratique et du niveau d'intervention. La territorialisation de la prévention et de la gestion des risques engendre, d'une part, la disqualification des autres domaines d'action publique –c'est-à-dire des autres cadres de résolution de l'enjeu comme les services d'environnement ou de sécurité civile– et, d'autre part, la disqualification des autres niveaux d'intervention publique, notamment les communes, les pompiers et les services déconcentrés d'État. Enfin, la requalification de l'enjeu crée une

forme « d'évidence » en s'appuyant sur des références scientifiques (comme l'écologie urbaine ou la pensée systémique) et académiques (notamment dans les troisièmes cycle universitaires et les doctorats, mais aussi à l'Ecole des Mines ou à Science Po Paris).

La seconde prise permet l'inscription institutionnelle de l'action publique de prévention et de gestion des risques au niveau des agglomérations. La création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est une fenêtre d'opportunité institutionnelle. En fait, les agents publics en charge des risques ont auto-désigné, depuis la requalification de l'enjeu, cette échelle d'intervention. La loi n'a pas été qu'une occasion –parmi les autres– de mobiliser et de regrouper des moyens. Le développement de la politique de prévention et de gestion des risques a été rendu possible par un travail de problématisation des risques et de territorialisation de la prévention et la gestion des risques, en amont de l'ancrage dans un cadre institutionnel intercommunal. En cela, les agents publics construisent une « évidence territoriale ». Ils re-construisent *a posteriori* l'idée de pertinence des EPCI comme un niveau d'action adéquat. Tout d'abord, les agents publics porteurs de l'approche territoriale des risques s'appuient sur le soutien de quelques personnalités ayant un fort pouvoir de décision (par exemple, les préfets ou les maires de grandes villes), et ensuite, sur la légalité –voire l'obligation– de leur intervention dans le champ des politiques urbaines.

Enfin, l'organisation administrative ne doit pas être négligée. En construisant un service administratif, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques se heurte à des conflits politiques et institutionnels qui ne s'étaient pas encore révélés auparavant. Le vote d'une compétence par les élus des EPCI ne s'avère pas être une fenêtre d'opportunité. Il ne désigne pas une direction administrative de rattachement, il n'attribue pas directement de moyens. Les agents publics des risques cherchent à intervenir au cœur des politiques urbaines traditionnelles, mais les dirigeants des EPCI valorisent leur compétence opérationnelle à travers des dénominations, de leur rattachement administratif et l'attribution de moyens. Pourtant, ils souhaitent apparaître comme des « organisationnels des territoires » et ils souhaitent intervenir en amont des politiques urbaines. La construction de leur « évidence territoriale » se consolide lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'instruments d'action publique. La représentation cartographique des risques endo-urbains (par exemple, la carte des aléas de l'agglomération nantaise ou la modélisation des accidents technologiques sur l'agglomération havraise) ou la rationalisation du travail de prévention et de gestion des risques (par exemple, la mutualisation sous base de données des informations logistiques ou l'intégration dans un centre de l'alerte) sont des moyens puissants pour légitimer le rôle de la représentation systémique et urbaine des risques dans les politiques d'aménagement des territoires d'agglomération.

**Figure 10 : Prises et effets de prises dans la mise sur l'agenda des risques endo-urbains**

| Prises utilisées ↓<br>Effets produits par l'usage des prises → | Requalification de l'enjeu | Inscription institutionnelle | Organisation administrative |
|---|---|---|---|
| Fenêtres d'opportunité | - Création d'un enjeu non résolu | - Création des EPCI | - Création de zone d'incertitude juridique |
| Territorialisation de l'enjeu | - Qualification professionnelle<br>- Disqualification autres domaines et autres niveaux d'intervention | - Auto-désignation de l'échelle de gouvernement | *échec de la prise* |
| Construction de l'évidence | - Courant politique (écologie urbaine et politique)<br>- Soutien académique (emploi haut diplômé) | - Poids acteur décisionnaire (préfet, pompiers)<br>- Utilisation de la norme juridique et de l'obligation légale | - Instruments d'action publique |

Les trois prises de sélection et de légitimation des représentations et des pratiques promouvant l'approche territoriale de prévention et de la gestion des risques permettent la mobilisation de ressources matérielles et symboliques. Elles consolident la mise sur agenda de la requalification endo-urbaine des risques collectifs en l'inscrivant durablement dans les EPCI. Les trois prises créent des fenêtres d'opportunité –c'est-à-dire qu'elles produisent un alignement d'aubaines permettant de prendre une décision– et construisent l'évidence en accentuant les caractères incontestable, indispensable et urgent d'une situation. Plus étonnamment, cette première partie de thèse aboutit à considérer la territorialisation des enjeux comme une modalité de création de ressources de pouvoir dans la mise sur agenda.

La territorialisation est plus souvent considérée soit comme une modalité d'adaptation des mesures nationales, soit comme l'autonomisation des décisions des collectivités locales, soit comme le caractère géographiquement ciblé des interventions publiques. Ici, la territorialisation est utilisée par les agents publics des risques collectifs comme une ressource d'action publique. Ils pensent les « territoires »[231] comme les lieux de la formulation des problèmes publics. C'est ce que nous avons appelé la « territorialisation définitionnelle » c'est-à-dire la requalification des enjeux publics comme des éléments interdépendants des dynamiques territoriales. Dans notre cas, les risques collectifs apparaissent comme de

[231] Le terme est mis entre parenthèse car il est l'objet d'une construction qui est différente selon les intérêts des acteurs. Il est difficile d'en donner une définition précise lorsque le territoire est utilisé comme un outil de légitimité dans un rapport de force.

« nouveaux » enjeux lorsqu'ils sont considérés –dans leurs modalités de prévision, de diffusion, de prévention et de gestion– dans le fonctionnement urbain. Les agents publics des risques collectifs considèrent aussi les « territoires » comme les lieux appropriés pour leur traitement des risques. C'est ce que nous avons appelé la « territorialisation institutionnelle », c'est-à-dire l'inscription dans un cadre institutionnel territorial réputé pertinent pour l'action publique. Dans notre cas, l'échelle des agglomérations urbaines est préfigurée dès la requalification des risques endo-urbains. De plus, ce niveau de gouvernement est happé grâce à l'élaboration d'un domaine d'action publique, caractérisé par des aptitudes professionnelles et des compétences administratives. La maîtrise de l'argumentation de la territorialisation –en tant que critère de pertinence et de vérité, une forme de « local idéalisé » (Bourdin, 2000)– apparaît comme un moteur important de la mise sur agenda dans les trois agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre.

Le questionnement de la thèse est issu du constat de l'apparente autonomie de la mise sur agenda par un petit nombre d'agents publics en l'absence de signal de départ nettement donné par les représentants politiques ou de relais de mobilisation citoyenne. Pourtant, les enjeux politiques et juridiques sont épineux pour les élus locaux. Cette première partie montre comment les agents administratifs locaux, promoteurs d'une approche territoriale des risques collectifs au niveau intercommunal, réalisent des prises afin de mobiliser des ressources matérielles et symboliques pour entrer dans les agendas locaux. La mise à l'agenda réalisée est une mise à l'agenda institutionnel et non pas politique. En utilisant les théories de l'*agenda-building* pour la requalification d'un enjeu, l'inscription dans un cadre institutionnel et l'organisation administrative, le rôle des agents publics apparaît central dans la formation de représentations des territoires d'agglomération et de risques collectifs. Leur capacité à construire un enjeu public adapté à un niveau institutionnel, c'est-à-dire à adapter l'enjeu à la structure de résolution visée, est une étape importante de la mise sur agenda (Cobb & Elder, 1971 ; Hilgartner & Bosk, 1988). Ensuite, l'adaptation de l'enjeu à la compétence juridique de l'autorité publique dont l'agenda institutionnel est visé, mais aussi plus largement à son projet institutionnel (Meny & Thoenig, 1989), révèle une maîtrise des stratégies politiques.

Néanmoins, la mise sur l'agenda institutionnel d'une approche territoriale de la prévention et la gestion des risques, n'est pas intangible. Il manque un « univers de référence » clairement établi pour asseoir le domaine d'action publique. Ni les politiques d'environnement, ni les politiques de sécurité civile, ni celles de l'aménagement du territoire ne permettent de trouver davantage de ressources et de reformuler, en des termes plus généraux, un enjeu trop ciblé pour être compris et diffusé (Cobb, Ross & Ross, 1976).

**Comment ces prises reformulent-elles les représentations des agglomérations urbaines et des risques collectifs ?**

L'agglomération urbaine est définie comme un espace de fonctionnalités économiques et sociales. Les flux et les interactions des fonctionnalités sont décrits comme les moteurs

d'un système urbain. Dans cette approche, le fonctionnement des réseaux urbains –intimement liés à l'accroissement des villes– a pris une importance considérable dans les modes de vie, de production et d'échange des agglomérations. L'agglomération est définie selon une approche fonctionnelle et systémique. Cette définition est une élaboration savante et théorique, consciente et revendiquée. Elle est le fruit d'un combat définitionnel –et différencié– avec d'autres politiques locales connexes (comme les politiques d'environnement ou de sécurité civile). C'est un choix d'interprétation du fonctionnement des villes.

L'approche des risques dits « endo-urbains » résulte de la définition même des agglomérations. L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques, construite par les agents publics des EPCI, s'intéresse aux risques collectifs qui touchent le fonctionnement des villes, que ce soit des risques dits « externes » (comme les tempêtes ou les submersions marines) ou des risques « internes » c'est-à-dire amplifiés par le fonctionnement des agglomérations urbaines (comme l'inondation par imperméabilisation des sols ou les cavités souterraines découvertes lors de la périurbanisation). L'approche endo-urbaine des risques collectifs propose aussi de prendre en compte des risques engendrés par les infrastructures urbaines, notamment les équipements en réseau (comme le développement des lignes à haute tension, le transport de matières dangereuses ou les explosions de canalisation de gaz).

Dans la littérature académique, des auteurs conceptualisent les risques collectifs dans le cadre des agglomérations urbaines. Cette conception est pourtant peu relayée dans l'action publique locale de prévention et de gestion des risques. On peut même dire que les approches systémiques et désectorisées des risques collectifs sont absentes des politiques publiques menées par les services d'État.

Pourtant, selon Robert d'Ercole, toute analyse en termes de vulnérabilité des territoires peut difficilement s'affranchir d'une démarche systémique[232]. Christine Dourlens et Pierre-André Vidal-Naquet définissent la démarche systémique d'analyse des risques collectifs en ces termes : *« chaque réseau est restitué dans son milieu, comme un élément d'un système avec lequel il est en inter-action. On ne s'intéresse plus seulement à sa dynamique interne. Le réseau est considéré comme un système ouvert (…) Selon cette optique, l'appréciation du risque au regard de l'ensemble du système dans lequel il s'intègre conduit à en abandonner toute définition univoque »*[233]. Appliquée au système urbain, la définition des risques souligne que : *« les effets en chaîne d'un sinistre, au départ limité, s'imposent en effet à l'analyste et incitent au développement d'une conception systémiste de la ville, dans laquelle ruptures, déséquilibres et dysfonctionnement sont inhérents à la vie urbaine »*[234]. Ces risques collectifs

[232] D'ERCOLE Robert, « Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés », Thème II *Croissance urbaine et risques naturels dans les montagnes des pays en développement*, Revue de géographie alpine, tome LXXXII, n°4, 1994, p.94.
[233] DOURLENS Christine & VIDAL-NAQUET Pierre, « Vers une gestion probabiliste du risque ? » In *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, FABIANI Jean-Louis & THEYS Jacques (sous la direction), Presses de l'école normale supérieure, Paris, 1987, p.402
[234] DOURLENS Christine, *Villes, risques et périls,* Annales de la recherche urbaine n°40, 1988, pp.2-10

« inhérents à la vie urbaine » sont liés à la croissance urbaine. Les villes grandissantes seraient le lieu de processus constants de construction-destruction (November, 1994).

Ces définitions étayent l'approche urbaine et systémique élaborée par les agents publics porteurs d'une vision territoriale et d'une visée de mise sur agenda institutionnel des risques collectifs. Mais elles ne permettent pas de comprendre comment une telle approche peut être prise en compte dans les politiques publiques d'aménagement des territoires. Or, peu d'analyses théoriques étudient les marges de compatibilité avec les politiques d'urbanisme prospectif et réglementaire. Celles qui existent soulignent le caractère non-soluble d'une approche désectorisée dans les catégories d'action publique en matière de prévention et de gestion des risques (Pigeon, 2005).

Au terme de cette première partie, on ne peut pas parler de politique constituée et unifiée de prévention et de gestion des risques à l'échelle des agglomérations, et encore moins d'une politique publique de prévention et de gestion des risques collectifs. C'est pourquoi l'usage du terme d'approche territoriale de prévention et de gestion des risques permet de souligner le travail de mise sur agenda institutionnel, et non pas sur l'agenda politique, d'une définition des risques endo-urbains. Les prises d'argumentation développées pour obtenir cette mise sur l'agenda sont encore fragiles et peu répandues dans les collectivités locales.

La seconde partie de la thèse va montrer comment cette approche territoriale va, ou non, réussir à faire valoir sa vision des risques et des territoires dans les politiques urbaines (c'est-à-dire l'urbanisme, la gestion des réseaux urbains et l'aménagement des territoires) dont les proximités et les relations ont été largement mobilisées lors de la mise sur agenda.

# DEUXIÈME PARTIE – L'APPROCHE TERRITORIALE DES RISQUES COLLECTIFS FACE AU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET À LA RÉGULATION DU FONCTIONNEMENT DES AGGLOMÉRATIONS

# INTRODUCTION DE DEUXIÈME PARTIE

Après avoir étudié les conditions de mise sur l'agenda institutionnel selon trois prises de problématisation, cette seconde partie de thèse analyse les modalités de « maintien sur agenda » de l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques mise en place par les agents publics dans les agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre.

La définition de l'agglomération –comme espace d'appréhension des risques collectifs– se confronte aux enjeux politiques et économiques de deux politiques publiques connexes : la politique d'urbanisme et la politique de sécurité civile. Les efforts de mise sur agenda d'une approche urbaine des risques, réalisés par les agents publics dans les EPCI, sont encore fragiles et peu répandus. Vont-ils se pérenniser ? Pour répondre à cette question, la thèse propose une extension théorique de la notion de mise sur agenda institutionnel. Ce travail ne se limite pas à l'inscription sur un organigramme ou à l'élaboration d'un programme d'action. Selon nous, la théorie de « mise » sur agenda permet aussi de comprendre les mécanismes de « maintien » sur l'agenda. Même une fois entrées sur les agendas institutionnels, les problématisations d'enjeu public doivent rester des cadres de résolution.

Ainsi, cette seconde partie propose d'analyser, dans une période beaucoup plus courte, des années 2000 à 2006, les conflits que va traverser, avec plus ou moins de succès, la mise sur agenda d'une vision des risques endo-urbains. Pour cela, la seconde partie étudie les relations de confrontation, parfois conflictuelles, parfois engageantes, entre l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques avec les politiques d'aménagement des territoires et d'urbanisme, ainsi qu'avec les politiques de sécurité civile. C'est dans ces confrontations avec deux politiques publiques traditionnelles que l'approche émergente des risques endo-urbains joue son maintien sur l'agenda des EPCI.

Dans l'hypothèse de ce maintien, l'approche territoriale des politiques de prévention et de gestion des risques se confirme-t-elle comme un espace de résolution ou de négociation des enjeux publics relatifs aux risques collectifs ? Plus encore, réussit-elle à influer sur l'évolution des politiques d'aménagement des territoires ? **L'objectif de cette seconde partie est, d'une part, de regarder les nouvelles modalités d'action publique locale que mettent en œuvre (ou pas) les agents porteurs d'une politique territoriale de prévention et de gestion des risques endo-urbains et, d'autre part, d'analyser les transformations (ou non) des politiques publiques d'urbanisme et de sécurité civile.**

La succession de lois concernant la prise en compte des risques collectifs dans l'aménagement des territoires et la sécurité civile donne une série d'opportunités aux politiques de prévention et de gestion des risques collectifs pour renforcer leur approche

urbaine et systémique. Trois lois sont particulièrement importantes pour comprendre la reconfiguration du contexte politique et juridique dans lequel l'approche territoriale de la prévention et de gestion des risques cherche à s'inscrire.

La loi de décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)[235] refonde les schémas directeurs en schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU). Les modalités de prévention des risques y sont modifiées. L'article L.121-1 énumère un principe d'équilibre valable pour les SCOT et les PLU. Trois objectifs sont poursuivis par la loi SRU : un développement urbain maîtrisé notamment dans le respect du développement des espaces ruraux, la mixité sociale avec le maintien des fonctions urbaines et, enfin, la prévention des risques naturels, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature (Larrouy-Castera & Ourliac, 2004). C'est au document graphique ayant désormais valeur légale, et opposable aux tiers, de faire apparaître les secteurs de risques collectifs. De plus, les EPCI réalisent (dans le cas des intercommunalités ayant les compétences d'urbanisme) ou collaborent (dans les autres cas) à la transformation des anciens POS en nouveaux PLU.

Dans ce cadre, les agents publics des risques endo-urbains entrevoient la possibilité de faire valoir leurs instruments cartographiques des risques à l'échelle de l'agglomération dans les documents réglementaires. Pour cela, ils entrent en négociation avec les aménageurs et les urbanistes dans les EPCI pour valoriser leur conception des risques en amont des projets urbains ou au moment des permis de construire.

Le 21 septembre 2001, l'explosion de l'usine chimique AZF (AZote Fertilisants) située à cinq kilomètres du centre de Toulouse entre la rocade et la Garonne relance le débat sur l'imbrication entre les centres urbains et les zones industrielles. Le 30 juillet 2003, la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages est promulguée[236]. Les liens entre l'explosion de l'usine AZF et la sortie de la loi semblent directs. Pourtant, la loi de 2003 n'introduit pas de modifications fondamentales de la doctrine (Bonnaud & Martinais, 2007). La concertation autour des installations dites « à risques » et, surtout dans notre cas, la maîtrise de l'urbanisation en sont les priorités.

La maîtrise de l'urbanisation renforce les servitudes sur les constructions existantes mais aussi à venir (article 48) et instaure, pour la première fois, la possibilité de délaissement, de préemption ou d'expropriation[237] dans les zones délimitées par le plan de prévention des

[235] Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
[236] Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
[237] Délaissement : En contrepartie de servitudes imposées à un propriétaire, celui-ci peut, dans certains cas, exiger de la collectivité l'achat de son bien.
Préemption : Droit légal ou contractuel accordé à certaines personnes privées ou publiques d'acquérir un bien par priorité à toute autre personne, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre.
Expropriation : Lorsque l'acquisition de terrains n'a pu être réalisé à l'amiable ou par voie de préemption, les pouvoirs publics peuvent exproprier ces terrains

risques technologiques (PPRT). Les calculs de périmètre des nouveaux PPRT prennent en compte la probabilité de l'événement (cinétique + gravité) comme, depuis 1995, avec les plans de prévention des risques naturels (PPRN)[238]. La loi de 2003 invite également les EPCI à participer à la concertation et au financement des PPRT.

Le 13 août 2004, une loi de modernisation de la sécurité civile modifie encore le champ de la politique de prévention et de gestion des risques collectifs. Si cette loi impacte l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans une moindre mesure, elle officialise certaines tendances relatives au maintien du fonctionnement des agglomérations urbaines. Par exemple, la loi incite l'ensemble des communes françaises à se doter d'un plan communal de sauvegarde (PCS)[239]. Dans l'esprit de la loi[240], le PCS permet la gestion des crises mais aussi la régulation de tous les incidents perturbant occasionnellement la commune (enneigement de voirie, chute d'équipement sur un chantier, fuite de canalisation de gaz, incendie d'établissement public, etc.)[241]. En effet, la loi élargit les objectifs de la politique de sécurité civile à des missions de planification des secours, de coordination des services municipaux ou d'organisation de la disponibilité des moyens. La loi étend aussi le champ des acteurs de la sécurité civile à un grand nombre d'acteurs comme les opérateurs des grands réseaux urbains, les associations et les collectivités territoriales, tout particulièrement les EPCI qui peuvent même coordonner les PCS au niveau de l'intercommunalité.

Les transformations politiques et économiques engendrées par ces trois lois sont autant d'opportunités pour l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques menée par les agents publics des EPCI de promouvoir une vision urbaine et systémique des territoires d'agglomérations entre 2000 et 2006. **Cette seconde partie de thèse montrera que la mise sur agenda d'une problématisation territoriale des risques collectifs modifie peu la formulation des politiques d'urbanisme et de développement urbain (chapitre 4) mais profondément celle des politiques de sécurité civile (chapitre 5).**

[238] Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier.
[239] Article 8 du décret 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.
[240] *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles sous-direction de la gestion des risques, en partenariat avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble, novembre 2005.
[241] « Méthode d'élaboration : un PCS pour faire face à quoi ? » In *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, *Ibid*.

# Chapitre 4 - L'intégration des risques endo-urbains dans les politiques d'urbanisme : un lecteur de la localisation des enjeux de développement économique et urbain.

Au début des années 2000, une fois en poste dans les établissements de coopération intercommunale (EPCI), les agents publics en charge des risques collectifs continuent de solidifier leur approche systémique des risques urbains. Compte tenu de l'absence de relais par les élus locaux et les directions générales des EPCI, compte tenu des compétitions et des concurrences entre les enjeux publics pour entrer et se maintenir sur l'agenda, comment comprendre l'existence pérenne d'une approche territoriale peu reconnue ? Pour répondre à cette question, ce quatrième chapitre montre comment les agents publics promoteurs d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques cherchent rapidement à intervenir dans les choix des politiques d'urbanisme menées par l'EPCI et les communes-membres.

Avant de répondre à cette question, revenons sur les enjeux théoriques de l'intégration des risques collectifs aux politiques d'urbanisme.

Si le terme de « ville » recouvre une réalité hétérogène et mobilise des disciplines d'étude bien différentes, l'urbanisme n'en est pas moins polysémique. Selon l'approche, les domaines sont multiples : par exemple, on retrouve l'histoire des formes urbaines et des effets sociaux de la ville (Ragon, 1986), l'étude des méthodes et des outils de l'urbanisme (Lacaze, 1997) ou l'étude des métiers de la ville (Claude, 2006). Dans une approche sociopolitique des modalités de mise sur agenda des enjeux publics, la thèse s'intéresse aux aspects juridique et politique de l'urbanisme, aux normes et aux instruments, mobilisés par les agents publics porteurs d'une vision du risque endogène à l'agglomération urbaine.

L'étude des interactions –voire des conflits– est réalisée au travers de l'utilisation de la norme et des marges de manœuvre qu'elle ouvre ou qu'elle ferme. La règle de droit est envisagée comme un instrument de construction et de régulation de la politique d'urbanisme. C'est à la fois une contrainte et une ressource (Lascoumes, 1990). La politique d'urbanisme peut être définie, sommairement, comme l'intervention de la puissance publique pour ordonner l'espace urbanisé et l'espace urbanisable à moyen ou long terme.

Suivant l'approche choisie, trois systèmes de normes interviennent dans le champ de l'urbanisme. Tout d'abord, mais sans priorité établie, les normes réglementaires sont issues de l'usage et de l'interprétation des divers recueils de lois relatifs à l'urbanisme, mais aussi à la prévention et la gestion des risques. Si le code de l'urbanisme vient en premier à l'esprit, il y a aussi le code de l'environnement, le code de la construction et le code général des collectivités territoriales. Ensuite, les normes scientifiques ont une importance particulière dans la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. Il s'agit d'édicter des

règles de constructibilité en fonction de zonages, basés *a priori* sur un calcul scientifique et, en tout cas défendu comme tel[242], d'exposition ou non à un risque collectif. Enfin, la norme politique est centrale. Dans cette thèse, l'urbanisme n'est pas défini comme une décision rationnelle d'une utilisation de l'espace jugée préférable (Merlin & Choay, 2000). La politique d'urbanisme est une décision d'action visant à modifier l'occupation actuelle des sols et l'espace urbain à venir. Le choix de ces modifications est un arbitrage politique qui édicte un cadre d'action normatif.

La politique publique d'urbanisme dispose, ou mobilise, de nombreux instruments pour mettre en pratique ce triple cadre normatif. Pour présenter ces instruments, mais sans rechercher l'exhaustivité, il est possible de reprendre la distinction faite par Jean-Paul Lacaze entre urbanisme réglementaire et opérationnel : « [*L'urbanisme réglementaire coordonne] les initiatives privées en fonction de perspectives générales. L'urbanisme opérationnel traite des actions entreprises à l'initiative des pouvoirs publics pour prendre directement en charge l'extension des villes ou la transformation de quartiers existants* »[243].

D'une part, les instruments de l'urbanisme réglementaire sont les règles juridiques générales, c'est-à-dire les lois et les codes, notamment le règlement national d'urbanisme ainsi que les initiatives d'urbanisme déclarées d'intérêt général par l'État, et aussi les règles juridiques locales, telles que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). La réalisation des outils de planification urbaine réglementaire (les SCOT et les PLU) a été décentralisée par les lois de 1983-1985 et ont été récemment révisés par la loi de solidarité et de renouvellement urbain de décembre 2000. On retrouve enfin les règles de calcul et de construction liées à la densité urbaine autorisée. Nous y ajoutons les instruments de ce que Patrick Gérard appelle « *l'urbanisme individuel* » : les autorisations d'urbanisme et surtout le permis de construire[244].

D'autre part, les instruments de l'urbanisme opérationnel concernent les procédures d'acquisition foncière, comme l'expropriation ou la préemption, et les opérations d'urbanisme telles que les zones d'aménagement concertées ou les lotissements. La différence entre l'urbanisme réglementaire et opérationnel est temporelle. Si l'urbanisme réglementaire est la gestion quotidienne de l'occupation des sols (permis de construire et plan d'urbanisme), l'urbanisme opérationnel concerne l'aménagement prospectif des territoires.

[242] L'emploi du terme « a priori » augure des imbrications de chacun de ces systèmes de normes. Le zonage, par exemple, est à la fois un système de normes réglementaire et scientifique.
[243] LACAZE Jean-Paul, *Les méthodes de l'urbanisme*, PUF, Paris, 1997 (3ème édition), p.20.
[244] GÉRARD Patrick, *Pratique du droit de l'urbanisme. Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, Eyrolles, Paris, 2005 (5ème édition).

En résumé, dans les domaines d'urbanisme réglementaire et opérationnel, les instruments d'action sont juridique, financier ou géographique[245]. Ces instruments mettent en œuvre une politique publique d'urbanisme, c'est-à-dire un système de normes réglementaire, scientifique et politique. Le champ de l'urbanisme est étudié comme une politique publique qui édicte un cadre normatif d'action, qui donne une forme de visibilité à la puissance publique et qui permet la mise en scène d'un ordre local, c'est-à-dire d'un espace de résolution potentielle des conflits (Muller & Surel, 1998).

C'est dans le champ de la politique publique d'urbanisme que l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques à l'échelle de l'agglomération tente d'intervenir pour faire valoir sa définition systémique et endogène des risques collectifs. Il est étonnant, à première vue, que de petits groupes d'agents publics porteurs d'une vision désectorisée et extensive des risques à l'échelle de l'agglomération –qui plus est, récemment établis dans les institutions intercommunales– souhaitent s'insérer dans les décisions d'urbanisme réglementaire et opérationnel. Le champ de la prise en compte des risques dans les politiques d'urbanisme est hérissé de normes et d'instruments d'action publique. La gouvernance locale de ce domaine a longtemps été marquée par une relation duale entre les communes et l'État.

D'une part, l'État est le gardien de la sécurité publique et de la croissance nationale. Ses services produisent la connaissance légale sur les informations techniques et scientifiques, réputées d'intérêt général, concernant les risques collectifs majeurs. D'autre part, les communes sont gardiennes des enjeux locaux de développement économique et urbain dans leurs documents d'urbanisme. La production des normes et des instruments, mais aussi le respect de leur application ou la sanction face à leur transgression, renvoient à de nombreuses responsabilités juridiques et, donc, à de nombreuses recherches de responsabilités en cas de contentieux.

Depuis les lois de décentralisation, les règles de gouvernance de ce duo sont entourées d'un flou juridique. Plus encore, elles sont soupçonnées de ne pas être appliquées de la même manière dans toutes les communes. Depuis 1999, un nouvel acteur intervient. Ce sont les EPCI au titre de leur compétence d'urbanisme, ou du moins d'aménagement économique et urbain des territoires, mais aussi, ainsi que l'ont démontré les argumentaires des agents publics, au titre de la gestion des services urbains délégués.

Avec l'entrée des EPCI, une nouvelle répartition des responsabilités juridiques (civiles et pénales) aurait des effets non-négligeables sur les rapports de force de la gouvernance locale et sur les transformations de l'action publique contemporaine en matière de prise en compte des risques collectifs dans les politiques d'urbanisme.

[245] Ici, les instruments géographiques sont essentiellement les plans de zonage.

**Comment l'implication de l'institution intercommunale dans cette gouvernance locale contribue-t-elle à transformer la prise en compte des risques collectifs dans les politiques publiques d'urbanisme ?**

Deux démarches de prévention et de gestion des risques sont étudiées sfin de présenter les normes et les outils, mobilisés par l'approche territoriale des agents publics en charge de prévention et de gestion des risques, pour entrer dans les processus décisionnels des politiques d'urbanisme : l'identification des risques dans les documents d'urbanisme et la prévention par la maîtrise de l'urbanisme. Cette succession dans la présentation ne préjuge pas d'un ordre chronologique de l'action publique.

L'identification des risques dans les documents d'urbanisme, c'est la prise en compte des risques lors de l'instruction des documents réglementaires d'urbanisme, tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les permis de construire. On peut dire que c'est une planification de l'urbanisation en fonction des risques. Dans ce premier cas, l'approche urbaine des risques collectifs met en avant son rôle de conseil technique entre, d'un côté, les missions de production de connaissance des services de l'État et, de l'autre côté, les enjeux urbains des communes. Ce rôle de conseil technique, qui s'avèrera ne pas être un rôle d'« expertise », modifie substantiellement la pratique d'attribution des permis de construire **(1)**.

La prévention des risques collectifs par la maîtrise de l'urbanisme s'exprime principalement dans les plans de prévention des risques (PPR). Bien que l'existence d'un PPR, antérieur au PLU ou à l'instruction d'un permis de construire, fasse partie de l'information sur les risques transmise par l'État, il s'agira d'étudier les nombreux cas où les périmètres de prévention s'imposent à la planification urbaine en tant que servitude d'utilité publique. Dans ce second cas, les blocages d'intégration de la prévention et de la gestion des risques aux politiques d'urbanisme révèlent la primauté, somme toute récurrente, des enjeux de développement urbain opérationnel sur ceux de la prévention probabiliste des risques **(2)**.

## 1. L'annulation de l'inscription de l'approche des risques endo-urbains dans les documents d'urbanisme réglementaire

Entre 2000 et 2007, les agents publics de la prévention et de la gestion des risques à l'échelle de l'agglomération cherchent à expliquer leur vision systémique et urbaine des risques collectifs dans l'élaboration de la politique d'urbanisme réglementaire. L'occasion leur est fournie avec la révision des nouveaux plans locaux d'urbanisme (PLU) issus de la loi de solidarité et de renouvellement urbain de décembre 2000, dite loi SRU[246]. La loi SRU révise le cadre réglementaire de la réalisation des PLU. Elle introduit la possibilité pour les EPCI d'instruire les documents de planification et les autorisations d'urbanisme, dans le cas des communautés urbaines, ou de collaborer aux groupes de travail dans les autres cas. La loi SRU modifie ainsi substantiellement les modalités réglementaires et la gouvernance locale de la prise en compte des risques collectifs dans l'urbanisme.

Cette nouvelle situation n'est pas exempte d'ambiguïtés. La loi SRU redistribue les responsabilités des acteurs communaux et intercommunaux en matière d'urbanisme réglementaire. De plus, par certains aspects, la loi réduit les modalités d'inscription des risques collectifs. Enfin, l'articulation entre la planification et les permis de construire est en voie d'éclatement entre, d'un côté, les communes qui autorisent les permis de construire et, d'un autre côté, les EPCI qui peuvent désormais réaliser l'instruction des PLU. Pour comprendre ces ambivalences, il est utile de rappeler les implications juridique et politique des PLU, leurs modalités de prise en compte des risques collectifs et les règles de la gouvernance locale. Cette présentation juridique et politique est essentielle pour comprendre les marges de manœuvre que les agents publics porteurs de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques essayent de créer.

Tout d'abord, malgré son caractère réglementaire, l'objectif du PLU est aussi prospectif. Le PLU prévoit les principes d'urbanisation ainsi que les règles et les servitudes de construction (voir figure n°11). La prescription d'un PLU est un acte administratif « faisant grief », c'est-à-dire qu'il est susceptible de modifier la situation juridique des utilisateurs des sols (Davignon, 2004). Une fois le PLU arrêté, c'est-à-dire une fois que les travaux de préparation sont finis, il est soumis à l'avis de personnes publiques qualifiées et à une enquête publique. Si le PLU est approuvé, il devient opposable à toute personne publique ou privée.

[246] Les deux autres outils-phare de planification urbaine issus de la loi SRU, que sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans d'aménagement et de développement durable (PADD), ne sont pas abordés ici. Deux raisons peuvent être invoquées. D'une part, l'applicabilité immédiate des PLU exige une réalisation rapide qui permet à cette analyse de couvrir toute la période de réalisation, contrairement aux SCOT qui sont pour partie toujours en concertation. D'autre part, le périmètre des SCOT est l'objet d'un débat qui n'est pas abordé ici, mais qui dépasse largement celui des EPCI de Nantes et du Havre.

**Figure 11 : La définition des plans locaux d'urbanisme issus de la loi de solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000**

Suite à l'article 4 de la loi SRU, les PLU sont définis dans le code de l'urbanisme à l'article L.123- 1 comme suivant :

« Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

° Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de villes, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain.

° Ils fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L.121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. A ce titre, ils peuvent :

- 1o Préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ;

- 2o Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ;

- 7o Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ;

- 9o Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ;

- 13o Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise : - dans les zones urbaines et à urbaniser ; - dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L.123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions. »

Source : Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Comme tout acte administratif, il n'a pas d'effet rétroactif. Les situations antérieures, « régulières » avant l'approbation, le demeurent. Le zonage du règlement du PLU[247] dégage des zones de constructibilité, de limitation et d'interdiction de constructibilité. En cela, le zonage du PLU est un instrument d'action publique sur le marché foncier. Pour éviter les contentieux avec le droit de la propriété, les limitations et les interdictions de construire doivent être explicitées (Davignon, 2004).

Les modalités d'identification des risques collectifs dans les plans d'urbanisme font l'objet de nombreux articles de lois, notamment dans le code de l'urbanisme. Ces codes sont révisés par voie législative, comme récemment par la loi SRU ou par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels. Pour garantir une inscription minimale des risques collectifs, leur prise en compte est régie par le règlement national d'urbanisme (RNU). Le PLU se doit de prendre en compte le règlement national sous peine d'irrecevabilité de son zonage réglementaire.

Dans les règles générales d'urbanisme, l'article L.110 énonce les principes de l'aménagement des territoires, en rappelant notamment l'importance « *d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques* ». Plus particulièrement, l'article R.111-2 impose de respecter la sécurité et la salubrité publiques dans la délivrance des autorisations d'urbanisme : « *Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publiques* ». Cet article fait l'objet d'une attention particulière de la part des agents publics de la prévention et de la gestion des risques car il s'applique pour toutes les communes[248].

Le code de l'urbanisme évolue aussi avec la sortie de lois. En 1967, la loi d'orientation foncière[249] –qui met en place les premiers outils contemporains de la planification urbaine et qui donne la responsabilité de l'urbanisme aux communes– intervient sur la prévention des risques à travers la réalisation de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et de plans d'occupation des sols (POS). Les POS sont tenus de prendre en compte les risques collectifs dans leur zonage. L'idée du législateur, sur ce point, est de rendre publique l'information sur les risques et de la rendre consultable afin de responsabiliser les promoteurs

[247] Le PLU comprend un rapport de présentation, un règlement, un PADD, des documents graphiques et des annexes. Le règlement comprend le zonage et les règles concernant l'implantation des constructions. Les quatre grandes catégories de zonage des PLU sont les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles & forestières (N). Les documents graphiques, souvent numérisés, permettent de localiser la répartition des zonages et font apparaître les règles d'implantation. Elles ont depuis la loi SRU une valeur légale et un caractère opposable. Les annexes comprennent des documents importants mais simplement informatifs : les zones d'aménagement concertées, les périmètres de préemption, les servitudes d'utilité publique, les schémas de réseaux d'eau et d'assainissement, etc. Les éléments prescriptifs du PLU sont compris dans le règlement et apparaissent dans les documents graphiques.

[248] C'est-à-dire si la commune n'a pas de document d'urbanisme ou s'il n'a pas été rendu public.

[249] Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 dite « orientation foncière ».

de projets immobiliers et d'éviter qu'ils ne se retournent systématiquement contre l'État en cas d'accident[250]. La loi SRU de décembre 2000 introduit de nouvelles modalités. Outre l'existence d'un article général L.121-1[251] sur les principes d'équilibre dans l'aménagement des territoires, la loi SRU assouplit les conditions de refus d'urbaniser en cas de risques collectifs au lieu de renforcer les servitudes et les interdictions (Chaline & Dubois-Maury, 2004 ; Larrouy-Castera & Ourliac, 2004). L'ancien article L.123-1 des POS prévoyait de pouvoir « *délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant notamment en compte (…) l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques* ». Dans la loi SRU, la référence explicite aux risques disparaît. Xavier Larrouy-Castera et Jean-Paul Ourliac s'étonnent : « *La loi SRU n°2000-1208 du 13 décembre 2000 a procédé à une réécriture complète de l'article L.123-1 modifiée par la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 dans laquelle disparaît curieusement la référence expresse aux risques naturels et technologiques* »[252]. Les auteurs précisent qu'il ne devrait pas y avoir de changement fondamental de doctrine à partir du moment où le rapport de présentation du PLU fait référence aux articles R.111-2, L.110 et L.121-1. Néanmoins, ils soulignent aussi la suppression, dans la définition des nouvelles zones naturelles dites « N » –c'est-à-dire les anciennes zones naturelles dites « ND » dans les POS–, de la référence de secteurs à protéger de la construction en raison de risques ou de nuisances. Désormais, les zones à risques se retrouvent parmi les trois autres catégories de zones existantes : les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU) et les zones agricoles (A). Dès lors, il n'y a plus de véritable zonage des risques, mais de simples secteurs délimités sur le document graphique de zonage du PLU. Bien que la cartographie des PLU ait valeur légale et opposable aux tiers, les auteurs soulignent que : « *il n'est pas certain que cela aille dans le sens d'une meilleure identification du risque et donc de la bonne prise en considération de celui-ci* »[253].

Il ne faut pas conclure pour autant à l'absence d'outils juridiques pour inscrire les risques collectifs dans l'urbanisme réglementaire[254]. Mais les moyens de prévention des risques se déplacent du zonage aux autorisations de construire. Cette translation a-t-elle des effets dans les rapports de force de la gouvernance locale, en termes de responsabilités juridiques, mais aussi dans l'évolution de l'action publique locale de prévention et de gestion des risques, en termes d'effets politiques ?

---

[250] Néanmoins, la prise en compte des risques collectifs dans les POS, laissée à l'initiative des communes, sera peu appliquée. *Lire : Urbanisme et sécurité civile*, Centre de recherche d'urbanisme, Colloque de Marly, 12 et 13 septembre 1978.

[251] L'article L.121-1 du Code de l'urbanisme édicte que les SCOT et les PLU déterminent « les conditions permettant d'assurer : (…) 3° la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

[252] LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, *Risque et Urbanisme,* Le Moniteur, Paris, 2004, p.119. *Lire* aussi la seconde édition de l'ouvrage de Claude CHALINE et DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Les risques urbains*, Armand Colin, Paris, 2002, 2nde édition 2004, pp.61-63.

[253] LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, *op.cit*., p.120

[254] Nous n'oublierons pas le rôle des périmètres de zones dites « de servitudes d'utilité publique » qui s'imposent à la planification réglementaire, tels que les projets d'intérêt général (PIG), les déclarations d'utilité publique (DUP) ou les plans de prévention des risques (PPR). Ils sont étudiés dans un second temps.

La loi SRU modifie les règles de la gouvernance locale de la réalisation des PLU et des permis de construire. Même si les maires restent à l'initiative du PLU, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent être compétents en matière d'urbanisme, c'est-à-dire qu'ils peuvent réaliser les PLU, mais aussi instruire les permis de construire, pour le compte des communes. Dans ce cadre, quel rôle l'EPCI a-t-il dans la gouvernance entre les communes, les services d'État mais aussi les tribunaux administratifs au sujet de la prise en compte des risques collectifs dans les documents d'urbanisme ?

L'article L.123-6 de la loi SRU explique que le PLU est élaboré « *à l'initiative et sous la responsabilité de la commune* » mais les services instructeurs peuvent être intercommunaux. L'article L.123-18 précise que l'EPCI « *exerce cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées* ». Le degré de participation des communes peut varier. Par exemple, certaines ont conservé l'instruction des permis de construire. Par contre, lorsqu'une compétence a été transférée, elle n'est pas partagée. L'EPCI l'exerce « *de plein droit, en place et lieu des communes membres* ».

Concernant la forme du PLU, les élus communaux ont le choix. Soit les maires votent la réalisation d'un PLU par commune, qui peut tout de même être réalisé par les services instructeurs de l'EPCI. C'est le cas de l'agglomération nantaise. Soit les élus votent la réalisation d'un seul PLU communautaire décliné par commune. Pourtant, dans ce cas, le maire reste responsable de l'application du PLU sur sa commune. C'est le cas de la communauté urbaine de Lyon. Pour les communautés d'agglomération qui n'ont pas choisi le transfert de l'urbanisme, comme dans l'agglomération havraise, l'EPCI intervient, sur demande des maires, au titre de personne qualifiée associée aux travaux de réalisation. L'intercommunalité participe aux groupes de travail aux côtés d'autres acteurs locaux (comme par exemple, les agences d'urbanisme, les collectivités locales, la chambre de commerce, les ports autonomes ou les associations). Concernant la compétence d'instruction et de délivrance du permis de construire[255], elle peut être transférée au président de l'EPCI. Le maire de la commune concernée doit être consulté pour chaque demande de permis (L.422-3) : son avis est réputé favorable sans réponse dans un délai d'un mois.

La compétence d'urbanisme –de l'élaboration du PLU jusqu'à la délivrance des permis de construire– peut être exercée par l'EPCI. D'autres outils de la politique d'urbanisme peuvent être transférés, comme le droit d'expropriation ou de préemption. Les maires restent à l'initiative des délégations, mais ils ne disposent des services dans leurs communes[256].

[255] Le permis de construire est un dispositif d'autorisation administrative préalable à l'intervention sur l'urbain que ce soit pour construire mais aussi pour démolir ou pour faire des travaux. Pour les constructions nouvelles, le permis de construire est la règle. Pour les constructions existantes, le champ d'application couvre les travaux qui changent la destination de la construction mais aussi qui ont une incidence sur la protection de l'environnement ou l'occurrence de risques collectifs.

[256] LE SAOUT Rémy, « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », In *Les effets de l'intercommunalité*, LE SAOUT Rémy et MADORÉ François (sous la direction), Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2004, pp.97-107.

Les services de l'État délivrent la connaissance scientifique et géographique sur les aléas naturels ou technologiques. Le préfet doit « porter à connaissance » de la collectivité compétente (soit la commune, soit l'EPCI) les informations nécessaires à l'instruction des documents d'urbanisme. Cette identification intervient à l'amont par le renseignement du PLU et à l'aval par le contrôle *a minima* de la légalité des actes administratifs aux côtés du juge administratif.

En amont, à chaque révision du PLU ou du schéma directeur, l'État transmet le porter-à-connaissance, par les services déconcentrés. Les périmètres d'occurrence d'un risque doivent apparaître dans les documents d'urbanisme et doivent comporter des servitudes pouvant aller jusqu'à l'interdiction de construire. Le porter-à-connaissance informe la collectivité locale compétente en matière de réalisation des documents d'urbanisme –la communes ou l'EPCI– de toutes les dispositions réglementaires en vigueur ou des servitudes existantes visant à prévenir les risques : plans de prévention des risques (PPR), installations classées ou zone de servitudes d'utilité publique. Ce document informe également des études techniques dont l'État dispose en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, même non exécutoires, comme les atlas des zones inondables ou les études de danger (article L.121-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme). Le préfet délivre le porter-à-connaissance, mais c'est le service de l'État chargé de l'urbanisme dans le département qui assure la collecte des informations nécessaires (article R.121-2 du code de l'urbanisme). Le porter-à-connaissance est une « communication » mais pourtant cette « information » a valeur légale et les collectivités sont tenues de respecter cette connaissance sous peine de voir leur document d'urbanisme cassé par un tiers, notamment par le juge administratif à la demande du préfet. L'État engage sa responsabilité lorsque ses services omettent de transmettre des contraintes liées à l'identification de risques. Par contre, les insuffisances du porter-à-connaissance n'engagent pas la responsabilité de l'État, sauf faute lourde (Conseil d'État, 21 juin 2000, *Ministère de l'Équipement, de l'Environnement et des Transports c/o commune de Roquebrune*). D'ailleurs, ce document n'est pas susceptible de recours (Tribunal Administratif de Nantes, 28 décembre 1995, *Gousseau*). Bien des situations deviennent rapidement conflictuelles lorsque les délais de l'information sur les risques, transmis par les services de l'État, retardent la parution de documents locaux d'urbanisme[257].

En aval, il reste du ressort des maires d'autoriser, ou non, des permis de construire, ce qui laisse aux collectivités locales une forte marge de manœuvre dans l'édiction d'un zonage de prévention des risques collectifs. Cela signifie que si l'information de l'État n'est pas obtenue ou si elle est jugée insuffisante, le maire peut autoriser ou non des permis de construire sur des zones non répertoriées comme « à risque » par le porter-à-connaissance

[257] La loi SRU a tenté de donner au porter-à-connaissance une importance accrue, notamment au vue des services de l'État (Direction Départementale de l'Equipement principalement) en le publicisant en annexe des PLU et en permettant une communication d'informations supplémentaires durant toute la procédure de réalisation du PLU.

(article R. 111-2 du Code de l'Urbanisme,). Néanmoins, les tribunaux administratifs et les services de l'État exercent un contrôle *a posteriori*. Les tribunaux administratifs exercent un contrôle de légalité dit « minimum » sur les documents d'urbanisme et les autorisations de construire. Ils n'interviennent que s'ils ont été saisis (par un particulier, une association ou le préfet). Ce contrôle intervient soit sur des erreurs de fait (faits matériellement inexacts), des erreurs de droit (méconnaissance d'une règle de droit), des erreurs manifestes d'appréciation (appréciation dans motifs) ou soit sur des détournements de pouvoir (défense d'intérêt privé). Les règles d'urbanisme édictées à la suite d'un jugement sont dites « permissives » et non « impératives ». Les services d'État jouent un rôle primordial en amont de l'inscription des risques dans les documents d'urbanisme. Ils conservent en aval un contrôle de légalité des PLU ainsi que des permis de construire qui leur permet d'envoyer un acte administratif devant le juge administratif. Les services d'État jouent aussi un rôle de médiation dans les conflits entre collectivités locales avant leur renvoi, le cas échéant, devant le tribunal administratif.

L'identification des risques, fournie par les services de l'État, n'est pas un simple renseignement. Elle implique des effets immédiats, et à long ou moyen terme, sur les règles de constructibilité des collectivités locales. Alors que la politique d'urbanisme a été décentralisée par les lois des années 1982 à 1985, l'État conserve des droits d'intervention à la fois à l'amont et à l'aval de la politique locale d'urbanisme. L'introduction des services de l'EPCI dans la politique d'urbanisme bouscule-t-elle les règles de la prise en compte des risques dans les documents réglementaires ?

La révision des modalités de prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme laisse une opportunité à l'approche urbaine des risques collectifs d'imprégner les politiques d'urbanisme des EPCI. Cette tentative d'insertion oblige les agents publics de la prévention et de la gestion des risques à l'échelle de l'agglomération à trouver une position entre les services de l'État, les élus locaux et les directions d'urbanisme. Cette gouvernance locale est, on l'a vu, jonchée de systèmes de normes juridiques, scientifiques et politiques mais aussi parcourue d'instruments impliquant des prises de responsabilités.

Les transformations des modalités d'action publique et de la gouvernance locale de la pris en charge des risques collectifs dans les documents d'urbanisme réglementaire – essentiellement des PLU et des permis de construire– ouvrent plusieurs fenêtres d'opportunité pour l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques. Ces opportunités sont d'ordre juridique à travers la modification des règles de prise en compte des risques collectifs. Elles sont aussi politiques car elles permettent aux agents publics en charge des risques d'entrer –avec plus ou moins de succès– dans la gouvernance locale.

Dans ce cadre, la prévention et la gestion des risques peuvent intervenir à deux moments de la prise en compte des risques, en amont et en aval, de l'urbanisme réglementaire :

- En amont, les dirigeants des EPCI –le président, le cabinet et les directeurs généraux– vont-ils autoriser les agents publics à porter, auprès des maires, une vision endo-urbaine des risques allant au-delà des prescriptions de l'État dans le PLU ? L'approche désectorisée et supra-communale des risques dans la réalisation du zonage et du règlement porte une lecture extensive des dernières lois sorties entre 2000 et 2004 dans lesquelles le porter-à-connaissance de l'État est une information minimale à prendre en compte. Cette approche défend l'idée que de nouvelles sources de connaissance doivent être ajoutées, comme celles des cabinets privés ou publics, de l'Union Européenne mais surtout des EPCI. C'est le cas dans l'agglomération nantaise où les agents publics en charge des risques essayent de faire entrer leur carte des aléas communautaires dans le zonage du PLU **(1)**.

- En aval, une fois le PLU mis œuvre, les agents promoteurs de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques investissent le champ de l'instruction des permis de construire. Dans le cas où l'autorisation de construire n'a pas été déléguée au président de l'EPCI –ce qui est le cas sur les trois agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre–, l'antagonisme se creuse entre, d'une part, l'intercommunalité qui instruit le PLU et, d'autre part, la commune qui délivre les permis de construire. Dans ses missions d'instruction des documents d'urbanisme, l'approche endo-urbaine des risques participe-t-elle ou non de cette ambiguïté ? On verra comment cette approche permet, par exemple dans le cas des agglomérations lyonnaise et havraise, aux agents publics porteurs d'une vision territoriale de prévention et de gestion des risques de s'affirmer dans la détection de cavités souterraines avant l'octroi ou le refus de permis de construire **(2).**

### *1. Controverse territoriale entre enjeux de développement urbain et prévention des risques collectifs à l'échelle de l'agglomération*

Pour prendre en compte l'approche territoriale et systémique des risques endo-urbains, les documents de planification urbaine réglementaire doivent accepter deux caractéristiques de la définition : la désectorisation, c'est-à-dire une prise en compte extensive qui dépasse le risque « majeur », mais aussi le changement d'échelle c'est-à-dire l'appréhension globale à l'échelle de l'agglomération des interactions entre les fonctions urbaines et les risques collectifs. L'intégration de ces deux caractéristiques est une étape cruciale pour donner une légitimité à l'approche endo-urbaine des risques.

Dès le départ des travaux d'élaboration du PLU, les agents publics en charge des risques dans les agglomérations tentent d'intégrer leur connaissance des évolutions industrielles, environnementales et urbaines. Or, cette prise en compte des risques demande d'aller au-delà des critères de classification de l'État dans les « porter-à-connaissance ». Il va donc s'agir pour les agents publics en charge des risques collectifs d'apporter la preuve à la fois de la nécessité de leur connaissance spécialisée des dynamiques des territoires, mais aussi d'apporter la preuve de la légitimité de leur arbitrage dans le processus décisionnel de la politique d'urbanisme réglementaire.

À travers les normes et les instruments, le travail de persuasion des agents publics en charge des risques dans la communauté urbaine de Nantes illustre bien cette double quête. Mais cette tentative se soldera finalement par un échec.

La communauté urbaine de Nantes a pris la compétence d'urbanisme. Il n'y a pas de PLU communautaire décliné par commune, mais 24 documents réalisés, pour le compte des communes, par les services intercommunaux. Les services d'urbanisme de l'EPCI révisent les PLU des 24 communes-membres entre 2002 et 2006[258]. Les agents publics « prévention et gestion des risques » de l'EPCI disposent de ce laps de temps pour faire accepter leur instrument cartographique, la carte des aléas, réalisé concomitamment entre 2002 et 2005. Rappelons que cette carte représente les « aléas communautaires », c'est-à-dire l'ensemble des risques majeurs, répertoriés par le porter-à-connaissance, mais aussi les autres risques identifiés par les sources de connaissance des services d'incendie et de secours (SDIS), le bureau de recherche géologique et minière (BRGM) ou leur propre service de la cellule anti-pollution. Cette carte des aléas communautaires sert de support de négociation, au sein de l'EPCI, entre la direction de l'urbanisme et le service « risques » qui souhaite que la communauté urbaine de Nantes intègre ces informations supplémentaires et défende la vision territoriale de la prise en compte des aléas sur l'agglomération.

[258] Le premier PLU arrêté par le préfet est celui de la commune de La Montagne en février 2006.

La détention de cette carte, finalisée et validée par les élus, prodigue une visibilité et une certaine confiance aux agents publics de la prévention et de la gestion des risques. Lorsqu'en juin 2005, la chargée de mission sur la carte des aléas rencontre les services d'urbanisme de la communauté urbaine, elle est sûre d'avoir sa place dans la discussion. Pour défendre la prise en compte de la carte des aléas communautaires dans le zonage des PLU des communes, la chargée de mission évoque le fondement scientifique des données fournies, l'essor du principe de précaution et, enfin, l'efficacité de la réflexion sur la prévention des risques en amont de la planification. Elle insiste sur l'importance de devancer les études techniques des services de la direction départementale de l'Équipement (DDE) de Loire-Atlantique qui tardent à sortir un Atlas des zones inondables[259]. Elle défend aussi la volonté d'aller au-delà de la classification « installations classées » de la direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour la prévention des risques dans les zones industrielles. Rapidement, les services de l'urbanisme expliquent que ces données n'ont pas de statut réglementaire et que ce n'est pas à la communauté urbaine de réviser ce type de servitudes. Après une négociation écourtée, les services de l'urbanisme concèdent d'annexer la carte des aléas mais sans la couche sur les inondations probables. Cette négociation se solde par un net refus de la chargée de mission qui conclut : « *soit c'est la carte entière, soit il n'y pas de carte. Ce n'est pas à la découpe* »[260].

L'opposition va durer une année. Elle porte sur les trois systèmes de normes réglementaire, scientifique et politique. Plus précisément, les agents des risques et les services de l'urbanisme ne font pas la même lecture de la loi, ce qui crée une controverse sur la prise en compte du risque inondation autour d'un important projet urbain.

Les agents publics soutenant une approche globale du risque sur l'agglomération se basent sur une lecture extensive des dernières lois modifiant la prise en compte des risques dans l'urbanisme, soit les trois lois déjà abordées : la loi SRU de décembre 2000, la loi sur les risques technologiques et naturels de juillet 2003, mais aussi la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Les agents publics porteurs de la vision endo-urbaine des risques collectifs maintiennent l'idée que tous les documents existants portant à connaissance un risque, de quelques sources qu'ils soient, doivent être pris en compte. Leur non-utilisation pourrait entraîner une recherche de responsabilité en cas de contentieux. Mais les services de l'urbanisme défendent le respect strict des informations transmises par les services de la préfecture, seules valables selon eux, pour définir les limites de constructibilité.

[259] L'atlas des zones inondables constitue un outil de référence pour les services de l'État. Il remplit un triple objectif de connaissance du risque d'inondation, d'établissement d'une cartographie des zones inondables et d'information des citoyens. L'atlas des zones inondables doit par ailleurs guider les collectivités territoriales dans leurs réflexions sur le développement et l'aménagement du territoire, en favorisant l'intégration du risque d'inondations dans les documents d'urbanisme. *Source* : site du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement de territoires, Rubrique « eau et milieux aquatiques, puis« inondations », onglet « prévision des crues », http://www.ecologie.gouv.fr/Les-atlas-des-zones-inondables.html, mis en ligne le 28 juin 2005, consulté le 29 juillet 2008.

[260] Extrait du journal de terrain réalisé du 30 mai au 9 juin 2005 à la communauté urbaine de Nantes.

Pour trancher, le service de prévention et de gestion des risques organise un séminaire interne à la communauté urbaine avec le président de la 6ème Cour administrative d'appel de Paris, M. Fournier de Laurière[261]. Comme l'explique le directeur de l'urbanisme de la communauté urbaine de Nantes, le juge a confirmé la prééminence de l'inscription des servitudes d'utilité publique transmises par l'État.

> *« La lecture juridique de Fournier de Laurière est bien de dire que les documents qui n'ont pas été portés-à-connaissance, du fait que c'est une compétence exclusive de l'État. Donc ce qui n'a pas été pris en compte par l'État ne peut pas être indiqué. Et il rajoute après : 'le maire, par contre, est responsable de l'application'. Donc, c'est au niveau de l'autorisation de construire que ce sera traité, et non pas au niveau des documents d'urbanisme. »* Entretien L.P.T, directeur Urbanisme Foncier, Nantes Métropole, 15 février 2006.

Il semble que le débat soit résolu à la faveur du service de l'urbanisme. Pourtant, les bases d'une controverse territoriale plus profonde sont plantées. La DDE de Loire-Atlantique dispose d'éléments sur les périmètres qui seront annoncés dans un futur et hypothétique Atlas des zones inondables de la Loire aval. À l'instar des agents publics locaux des « risques », la DDE plaide pour que la communauté urbaine tienne compte ses documents de travail réalisés même s'ils ne sont pas finalisés.

L'unité « environnement » chargé de la prévention des risques inondations à la DDE de Loire-Atlantique entretient des relations de travail régulières avec les agents publics de la prévention et la gestion des risques de la communauté urbaine. Jusqu'à présent, les zones inondables de la Loire aval sont déterminées à partir du plan de surface submersible (PSS) de 1958. La DIREN Centre pilote la révision de l'Atlas des zones inondables dans le cadre de la gestion des crues par bassin. Mais, le rendu du document final achoppe. Une des causes de ce retard est le débat au sein des services de l'État entre la prise en compte du calcul des Plus Hautes Eaux Prévisibles (PHEP) ou des Plus Hautes Eaux Connues (PHEC) [262]. De ce fait, l'Atlas n'est toujours pas approuvé. La responsable « environnement » de la DDE exprime son désarroi face à l'immobilisme de la politique de prévention des inondations depuis le PSS de 1958.

> *« Il y a les révisions des PLU sur l'agglomération avec de gros enjeux, notamment à Nantes, pour les communes. L'État met du temps, et a mis du temps malheureusement, pour sortir un Atlas des zones inondables qui n'était pas forcément facile à sortir sur le plan*

[261] Président de la 6ème CCA de Paris, cour spécialisée notamment dans les collectivités territoriales, les fonctions publiques et la police administrative.
[262] *Voir* : glossaire.

> *hydraulique. Mais bref, toujours est-il que le service en charge de cet Atlas a mis du temps pour le sortir, si bien que les élus ont souhaité ne se référer qu'au plan des surfaces submersibles, qui est un petit peu vieillot. C'est dommage, ils avaient le choix de dire : 'l'État a une connaissance, elle n'est pas complètement finalisée et validée, ni notifiée par le préfet, mais aujourd'hui que fait-on avec cette nouvelle connaissance de l'aléa ?'. Ils n'ont pas choisi cette option au travers de leur PLU. »* Entretien F.D., responsable de l'unité Environnement, chargée des Risques et Inondations, Direction Départementale de l'Équipement, 16 février 2006.

Les agents publics porteurs de la prise en compte des risques collectifs à l'échelle de l'agglomération se sont appuyés sur cette prise de position de la DDE pour essayer de convaincre les services de l'urbanisme. Mais ces derniers ont fermement refusé d'anticiper les zonages des PHEP ou des PHEC.

Leurs arguments sont, tout d'abord, on l'a vu, d'ordre juridique. Un second argument est à la fois ironique et stratégique de la part des urbanistes. Lorsque l'Atlas des zones inondables sera finalisé et transcrit en plan de prévention des risques inondations (PPRNi), ce dernier s'imposera de toute façon au PLU en tant que servitude d'utilité publique. Cet exemple nous permet d'analyser les différences d'ouverture à la mise en débat des périmètres de zones inondables entre les zones déjà urbanisées et les zones à urbaniser, notamment lorsqu'il s'agit d'un projet urbain important. Un troisième argument serait la controverse scientifique face aux hésitations entre les techniciens hydrauliciens des services de l'État sur la référence à prendre entre PHEP ou PHEC. Au-delà de cette attitude, il va sans dire que la prise en compte d'une autre cote d'inondations que celle de 1958 –que ce soit celle des PHEP ou celle des PHEC– placerait le centre-ville de Nantes en zone inondable et contrarierait de nombreux projets urbains sur l'agglomération nantaise.

Dans le cadre de l'agglomération nantaise, il n'y a pas eu d'inondation des centres-villes depuis le creusement du chenal de la Loire entre 1903 et 1914. L'absence d'inondations, paralysantes dans l'agglomération nantaise, incite les services de l'urbanisme à ironiser sur les calculs scientifiques des services de la DIREN Centre et de la DDE de Loire-Atlantique.

> *« On nous a proposé un Atlas, c'est-à-dire le repérage et la proposition technique de zones d'aléas forts, d'aléas faibles, ce qui est proposé par la suite dans les PPRI. Les périmètres traversent du pont de Bellevue jusqu'au centre de Nantes et s'en vont jusqu'à ce qui est considéré comme l'estuaire, c'est-à-dire qu'à partir d'un moment il n'y a plus de PPRI parce que la marée l'emporte sur l'inondabilité de crues (...) Alors, proposer aujourd'hui dans un Atlas des zones inondables sur toute l'île Beaulieu, parce que l'île Beaulieu était*

> *considérée comme une prairie inondable alors qu'elle a été remblayée, on a quand même des doutes sur la réalité des calculs. Remettre au goût du jour le fait que l'île Feydeau pourrait être inondée, ainsi que la place du Commerce et même que l'inondation pourrait remonter le cours des 50 Otages jusqu'à la moitié, on peut théoriquement se faire plaisir, mais balancer un document de ce type, quel intérêt ? »* Entretien L.P.T, directeur Urbanisme Foncier, Nantes Métropole, 15 février 2006.

En fait, le fait que les sites urbains d'activité et d'habitat, notamment le centre-ville historique, soient placés en zone d'aléas forts, et donc théoriquement inconstructibles, ne provoque pas véritablement de controverse dans le sens de remise en cause d'une décision des services d'État. Les services d'urbanisme ne prévoient ni projet d'expropriation, ni projet de construction ou, comme l'ironise le directeur de l'urbanisme, ni projet de soutènement sur pilotis du palais de la Bourse de Nantes… Du côté des services de l'État, les dernières publications de la direction de la prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'énergie, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable des territoires corroborent le sentiment des services de l'État déconcentrés. La délocalisation des centres-villes n'est pas toujours possible et les travaux de réduction des risques –s'ils restent souvent souhaitables aux yeux de l'État– sont du ressort d'une volonté politique locale forte[263]. Dans le cas de la communauté urbaine de Nantes, les élus et les directions de l'urbanisme n'envisagent pas cette option.

Par contre, le projet de sortie de l'Atlas de zones inondables fait beaucoup moins rire les services de l'urbanisme dans le cas de zones préemptées ou à construire. Les situations sont bien plus controversées, car la classification en zone inondable peut encore produire des effets sur la constructibilité future. Un cas de figure important est celui du projet urbain phare de l'agglomération nantaise, l'Île-de-Nantes. Ce projet urbain se réalise dans un climat d'incertitude concernant les prochaines zones recensées comme inondables par le plan potentiel de prévention des risques inondations. On pourrait imaginer que cette incertitude joue en la faveur des agents publics en charge des risques dans les EPCI car la question de la délivrance des permis de construire en cours sur l'Île-de-Nantes pose une question d'actualité.

Au cours de la controverse territoriale, les agents publics en charge des risques affichent une position intermédiaire entre les services d'État et le service de l'urbanisme de l'EPCI. Ils jouent la carte de la médiation, par l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques, dans les conflits avec le développement urbain. D'un côté, ils défendent, aux côtés de la DDE, une prise en compte plus large des zones d'inondations que celles de 1958. Ils rappellent les responsabilités juridiques que prennent les services d'urbanisme et les maires.

[263] *Centre ville en zones inondables. Prise en compte du risque*, CERTU, Direction de la Prévention des pollutions et des risques - Sous-direction de la Prévention des risques majeurs, novembre 2004.

> *« Aujourd'hui, ça pose des problèmes de responsabilités. Le maire qui délivre des permis de construire ne peut pas ignorer les problèmes d'inondations mais il n'y a pas de règlement. Et dans le projet de l'Île de Nantes, si dans quelques années, il y a une inondation majeure qui entraîne des dommages aux biens sur l'Île de Nantes, on peut imaginer des contentieux et des assurances qui vont dire : 'vous saviez, pourquoi ne pas avoir mis des prescriptions ?' »* Entretien J.G., directeur de la mission Risques et Pollutions, Direction Générale des Services Urbains, Nantes Métropole, 18 octobre 2006.

D'un autre côté, les agents publics porteurs de la prise en compte des risques à l'échelle de l'agglomération relativisent les calculs des ingénieurs des services d'État. Ils montrent, aux côtés des services de l'urbanisme et des élus locaux, leur compréhension des enjeux d'aménagement et de développement du territoire de l'agglomération.

> *« Il faut être pragmatique et j'essaie de l'être. Je dis : 'y'a un risque, alors on regarde s'il y a des enjeux. S'il n'y a pas d'enjeux, ce n'est pas la peine'. Il ne faut pas non plus tomber dans les intégrismes et jouer les ayatollahs (…) On a eu une réunion la semaine dernière sur l'Atlas des zones inondables de la Loire aval. Certains représentants de l'Agence de l'eau d'Orléans disaient : 'Un jour, y'aura 2 mètres d'eau dans Nantes'. Je disais : 'quelle est la probabilité?', ils répondaient : '10 000 ans, alors il ne faut pas construire'. Là, on répond : 'Oui, mais il y a d'autres volonté, on est plutôt dans une économie de densification des territoires, on ne va pas tout arrêter'. Par contre, il faut apprendre à vivre avec les crues et il faut donc prendre des prescriptions constructives. Sinon, le projet de l'Ile-de-Nantes était plombé. Je lui ai dit : 'Si je vais auprès du Président [de la communauté urbaine de Nantes] et que je lui dis qu'il ne faut pas construire parce qu'il y 'aura 2 mètres d'eau un jour', il demande quand et si on répond : 'dans les 10 000 ans qui viennent', ils vont dire : 'faut interner [le directeur de la prévention et de la gestion des risques à la communauté urbaine]', non"? »* Entretien J.G., directeur de la mission Risques et Pollutions, Direction Générale des Services Urbains, Nantes Métropole, 15 février 2006.

Malgré ce positionnement intermédiaire, le vice-président en charge de prévention et de gestion des risques désavoue l'avis de son service « risques ». En accord avec la vision des services de l'urbanisme, il considère que le projet de l'Île-de-Nantes ne dispose pas de données scientifiques suffisantes pour limiter la construction face. Cette position est aussi celle du cabinet du maire de Nantes.

Au final, la carte des aléas n'est pas intégrée dans le zonage du PLU. Par contre, elle est mise en annexe des PLU des communes. Les agents publics en charge des risques le ressentent comme un échec. Ils soulignent les contradictions créées dans la pratique de l'urbanisme réglementaire. Trois enseignements peuvent être tirés du cas de la non-prise en compte des risques endo-urbains dans le PLU de la communauté urbaine de Nantes.

Concernant la gouvernance locale, les agents porteurs des risques endo-urbains ont tenté de porter un positionnement médian de prévention et de gestion des risques entre les services d'État et les services d'urbanisme. Pour cela, les agents publics en charge des risques ont adopté une position de compréhension du système de normes scientifiques des services d'État voire de traduction pour le compte des communes. Pour autant, ce levier ne constitue pas un poids suffisamment important face à l'enjeu économique et politique du projet urbain phare de l'agglomération qui se concentre sur le système de normes politique du gouvernement de l'EPCI. Les services de l'urbanisme, soutenus par le cabinet du maire et le vice-président en charge des risques, n'ont pas cherché à aller au devant de l'information sur les risques fournie par l'État quand bien même les agents disposaient de documents de travail de la DDE.

Concernant la pratique de l'urbanisme réglementaire, le positionnement médian de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques, ainsi que la mise en annexe de la carte des aléas, participent à entériner la distinction entre, d'une part, l'instruction du document d'urbanisme, dont l'EPCI a la compétence et, d'autre part, l'acte d'autorisation des permis de construire. Le maire, avec son code de l'urbanisme et la carte des aléas, peut ou non décider de prendre en compte les risques signifiés.

Concernant la transformation des territoires urbains, les discussions ont été particulièrement tendues autour de la notification des zones probablement inondables de l'Île-de-Nantes. Il s'agit d'un projet urbain, économique et politique important. Dans ce cas précis, les permis de construire sont délivrés. Les zones de prévention des risques –qui seront un jour validées par les services de la DDE Loire-Atlantique et de la DIREN Centre– ne pourront pas annuler les autorisations de construire. Comme tout acte administratif, l'octroi de permis n'est pas rétroactif. Les refus de permis ne pourront s'appliquer qu'à la sortie de la loi. Cette chronologie est décidemment avantageuse pour l'urbanisme.

En amont de l'inscription des risques collectifs dans les documents d'urbanisme, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération n'a pas réussi à introduire de marge de manœuvre dans la réalisation des PLU en se positionnant comme détentrice d'une information territorialisée, c'est-à-dire désectorisée, urbaine et supposée plus précise. Son objectif est-il de construire une forme d' « expertise locale » ? Les agents publics en charge des risques se tiennent à bonne distance de cette terminologie et préfèrent être identifiés comme des « conseillers techniques » comme nous allons le voir dans les tentatives de positionnement en aval des PLU, c'est-à-dire en appui des maires lors de l'étude des autorisations de construire.

### *2. Déni « d'expertise locale » de l'approche territoriale de la prévention et la gestion des risques : raison juridique et arrangement local*

Les services d'urbanisme des EPCI ont conscience de la contradiction qui se met en œuvre entre, d'un côté, les services intercommunaux qui réalisent les documents d'urbanisme et, de l'autre côté, les autorités municipales qui délivrent les permis de construire. Cette ambiguïté administrative et juridique intervient dans un contexte de changement législatif profond de la réglementation du permis de construire. Ces changements concernent les délais d'instruction et la recherche d'« *une meilleure précision des responsabilités respectives de l'autorité qui délivre le permis et des autres acteurs (constructeurs, architectes…) de façon à limiter l'insécurité juridique* »[264].

Suite à l'ordonnance du 8 décembre 2005 et à son décret d'application du 5 janvier 2007 –entré en vigueur le 1er octobre 2007–, les onze autorisations d'urbanisme ont fusionné en trois types de permis : construction, démolition et aménagement. L'administration en charge du permis dispose d'un mois pour donner au pétitionnaire (le demandeur) le délai d'instruction, en fonction d'une période « de base » inscrite dans la loi[265], ainsi qu'une liste des pièces exigées[266]. Aucune majoration des délais ou des pièces, non expressément prévue par le code de l'urbanisme, ne sera acceptée. Les délais et les pièces à demander au pétitionnaire sont réputés « limitatifs » (Duflot, 2007). Le décret d'application de janvier 2007 rappelle que, lors du dépôt de la demande, le service instructeur n'a pas à assurer de vérification préalable des pièces. Pour les demandes de construction dans des zones classées (au titre de la conservation du patrimoine, de la préservation de l'environnement ou de la prévention des risques), le service doit se référer à certains services de l'État, nommés expressément dans le décret d'application.

Dans le cadre de l'instruction de permis de construire situés dans des zones exposées à des risques collectifs, prescrits dans un PLU, les servitudes d'utilité publique existent. Mais qu'en est-il dans des zones réputées à risques, mais non-couvertes par un document limitant ou interdisant la construction ? Y a-t-il une place « d'expertise locale » pour l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération ?

---

[264] Circulaire n°2007-1 relative à la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme.

[265] « *Cela implique de prendre, avec les maires, les mesures nécessaires pour que les dossiers soient transmis dans la première semaine au service instructeur (DDE, EPCI, autre commune, département) quand la commune n'instruit pas elle-même. Il faut indiquer au maire qu'il enverra son avis ultérieurement, mais qu'il ne doit pas attendre d'avoir étudié le dossier pour transmettre celui-ci au service instructeur.* ». Source : *Les permis de construire et les autorisations d'urbanisme. L'essentiel de la réforme*, DGUC, sous-direction du droit de l'urbanisme, bureau législation et recommandations, Paris, 2004.

[266] Cette liste est réputée exhaustive : *« Il ne sera plus possible de demander une pièce qui ne figure pas sur cette "check-list", pour quelque motif que ce soit* ». Source : *Les permis de construire et les autorisations d'urbanisme. Ibid.*

Au vu de la situation très resserrée pour faire valoir la marge de manœuvre des risques endo-urbains dans la négociation avec les services d'urbanisme de l'EPCI, la réponse semble être d'emblée négative. Et pourtant, plusieurs exemples nous montrent que les politiques de prévention et de gestion des risques dans les EPCI conserve, somme toute dans un étau, une capacité de conseil technique sur les permis de construire, comme par exemple dans les zones susceptibles de mouvements de terrain dans les agglomérations du Havre et de Lyon.

Ces deux agglomérations sont fortement soumises à des instabilités géologiques, de nature anthropique ou topographique. Mais la connaissance sur les mouvements de terrain est assez incomplète et imprécise à l'heure actuelle. Soit elle nécessite des forages des sous-sols systématiques et très coûteux, soit elle procède par découverte incrémentale (par exemple, la recherche de connaissance de puits, de sources, de failles, d'ouvrages édifiés durant la Seconde Guerre mondiale ou le travail d'archive, d'enquête de terrain, de récits historiques et même parfois de rumeurs). Depuis 1995, le risque de mouvements de terrain peut amener à la mise en place de plan de prévention des risques naturels (PPRN), qui s'impose au PLU, et dont la responsabilité de l'élaboration incombe à l'État. En l'absence de ce document, c'est au maire d'user de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme afin d'accorder ou non un permis de construire[267]. Le risque géologique est recensé comme un risque majeur depuis 2003. Son repérage entraîne soit des servitudes sur le bâti à venir et le bâti existant, soit l'inconstructibilité des terrains, notamment un périmètre de précaution d'un rayon de 60 mètres pour les cavités souterraines. Les conséquences sur l'urbanisation sont importantes.

Dans les EPCI du Havre et de Lyon, les agents publics porteurs des risques endo-urbains contribuent à la connaissance des sous-sols, à la découverte des zones d'instabilité géologique et à la maîtrise de la construction dans les périmètres de prévention. Dans l'ouvrage collectif *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?,* Louis Rochet émet l'hypothèse que la mise en place d'un service de prévention des dangers géotechniques est due à un événement accidentel antérieur ou à la future réalisation d'un grand projet d'aménagement[268]. Or, ce n'est pas le cas dans les agglomérations du Havre et de Lyon. L'acceptation d'une action de prévention et de gestion des risques géologiques résulte davantage d'un « arrangement local ». En commençant par le cas du Havre, mais en étudiant ensuite l'exemple lyonnais, nous allons montrer comment la présence d'une mission de conseil géotechnique dans l'EPCI permet aux acteurs locaux d'empêcher la mise en place d'un PPRN « mouvement de terrain ».

---

[267] Article R.111-2 du Code de l'urbanisme : Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

[268] ROCHET Louis, « Prévision, pronostic et simulation des risques : la modélisation » In DECROP Geneviève & GALLAND Jean-Pierre, *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?,* L'Aube, Paris, 1998, pp. 81-98.

Les agents publics de la prévention et de la gestion des risques à l'EPCI du Havre détiennent une connaissance incrémentale importante sur la présence de mouvements de terrain dans l'agglomération (surtout concernant les éboulements de falaise et les cavités souterraines). Leur implication dans le renseignement des PLU et des permis de construire va être contestée, mais finalement acceptée et même maintenue par l'EPCI. De nouveau, les leviers de ce positionnement relèvent du jeu entre les systèmes de normes réglementaires, scientifiques et politiques.

Sur le territoire havrais, il y a un PPRN « mouvement de terrain » pour la falaise en façade maritime mais il est jugé insuffisant par une partie des acteurs locaux. Selon le responsable de la sécurité civile à la Ville du Havre, le PPRN n'a pas de « continuité territoriale », c'est-à-dire que les communes traversées par la falaise ne sont pas toutes inscrites sur le PPRN. Ces communes ont demandé à la préfecture de Seine-Maritime de bénéficier de la démarche de PPRN. La préfecture a répondu que le PLU et le pouvoir de délivrance des autorisations de permis permettaient de couvrir le risque. En l'absence de document de planification et de prévention de l'État, les communes doivent assurer seules la connaissance et la prévention des mouvements de terrains. Or, une information territorialisée manque aux décideurs locaux. C'est ce que résume l'agent public en charge de la géographie des risques à l'agglomération havraise.

> *« C'est l'État en général qui dit le risque. A l'exception des cavités souterraines où là, c'est la commune qui dit le risque. Certes, l'État a une vigilance sur tout ça car il dispose d'études que la commune n'a pas forcément. . Dans le cas des cavités, c'est l'exception qui confirme la règle. L'article 159 de la loi de Proximité et Démocratie qui a été abrogé et recodifié dans le Code de l'Environnement[269] dit : 'la commune se fait son recensement des risques' C'est lié à. C'est la particularité où l'État attend la connaissance mais dans le processus, il exige dans le PLU que la commune fasse bien son recensement sur les cavités. »* Entretien P.M., chargé de mission Géographie et SIG, DIRM, CODAH, 13 décembre 2006.

L'obligation d'informer le PLU et l'instruction des permis de construire placent les communes potentiellement exposées au risque de mouvements de terrain, mais non inscrites sur le PPRN, dans une position réglementaire inconfortable. Les agents publics des risques dans l'EPCI montrent que leur connaissance territoriale des risques à l'échelle de l'agglomération est incontournable. Ils détiennent une connaissance scientifique que les communes ne sont pas censées ignorer.

[269] L'article 159 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a été réintégré à la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et retranscrite dans le code de l'environnement à l'article L. 563-6.

Dans le service de prévention et de gestion des risques de la communauté d'agglomération du Havre, une personne a pour tâche principale la détection et la cartographie des cavités souterraines. Une connaissance que même la direction de la sécurité civile de la Ville du Havre ne possède pas. C'est une opportunité pour les agents publics des EPCI de montrer que l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques produit une connaissance scientifique sur mesure pour les communes.

Dans le cas du Havre, l'EPCI n'a pas la compétence « urbanisme ». Les communes de l'agglomération n'ont pas d'obligation de recourir aux services de l'EPCI pour la détection des zones à risques. Les agents publics des risques valorisent leur capacité d'aide à la décision des servitudes liées à la présence de mouvements de terrains dans les documents d'urbanisme. En prenant l'exemple de la détection d'une cavité souterraine, le chargé de mission « géographie » de l'agglomération havraise insiste sur son rôle d'apport de connaissance scientifique et d'aide à la décision politique en matière d'urbanisme.

> *« Pour les cavités, comme on connaît bien la méthodologie et qu'on connaît bien les communes, on fait une sorte d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur cette application, étant entendu qu'il y a rien de contractuel. C'est dans nos compétences d'assister les communes dans la préparation de leurs documents réglementaires. Ça fait partie de nos dossiers. On va les voir, on leur ré-explique les thématiques liées à l'existence de cavités souterraines, les conséquences que vont avoir les inventaires de cavités, et notamment des périmètres d'inconstructibilité, la méthodologie à suivre, le cahier des charges. On fait un cahier des charges type. A eux de le personnaliser. On peut les assister jusqu'à l'appel d'offre en leur disant : 'voilà la liste des bureaux d'études compétents dans le domaine' et même, on les assiste sur le choix. »* Entretien P.M., chargé de mission Géographie et SIG, DIRM, CODAH, 13 décembre 2006.

Malgré l'ensemble des services proposés, la question de la responsabilité juridique du maire reste entière, tout comme celle de la contradiction entre, d'un côté, le service qui a la connaissance de l'aléa et, de l'autre côté, le service qui autorise la construction, c'est-à-dire qui maîtrise les enjeux de développement urbain. Les agents publics en charge des risques sont conscients de cette contradiction et des réticences qu'elle provoque chez les maires. Pourtant, les agents publics des risques de l'EPCI sont incontournables pour les maires qui n'ont pas les moyens d'une détection systématique des cavités en présence sur leur commune.

En l'absence d'informations propres à la commune et sans les prescriptions d'un PPRN « mouvement de terrain » mené par les services d'État, les maires se trouvent en quelque sorte « acculés » à utiliser la connaissance scientifique produite par les agents de prévention et de gestion des risques de l'EPCI. Il n'en reste pas moins que les maires disposent d'une source

d'informations jugée fiable et octroyée à titre gratuit par l'intercommunalité. Cette situation de détention d'informations procure une ressource de pouvoir importante pour les agents publics de l'approche urbaine des risques de l'agglomération havraise. À tel point que, lors de la réalisation des PLU, l'agence d'urbanisme de la région havraise, en tant que maître d'œuvre pour les communes, a systématiquement fait appel aux agents publics de l'EPCI pour les questions de cavités.

Dans le cas de la communauté urbaine de Lyon, la situation s'est présentée différemment. L'existence d'une commission géotechnique, conseillant les maires pour réaliser leur PLU et instruire leurs permis de construire, ne sert pas à pallier l'absence de documents d'information de l'État, mais à éviter un PPRN mouvement de terrain.

Une « commission des balmes » existe depuis le 1er mars 1994 à la communauté urbaine de Lyon. Cette structure duplique son homologue à la Ville de Lyon. Le principe de la commission intercommunale est d'étendre le recensement des mouvements de terrain réalisé dans la municipalité aux 57 autres communes de l'intercommunalité. Cette commission des balmes –du nom des monts lyonnais réputés pour leur instabilité notamment due aux galeries souterraines romaines– a été validée par une décision du bureau communautaire de décembre 1993 sous la présidence de Michel Noir. « *Rien de très officiel* » résume l'actuel responsable de la commission des balmes depuis sa création.

Le responsable décrit la double mission, la composition hétérogène et le rôle controversé de sa commission. En l'absence de PPRN mouvement de terrain sur le territoire lyonnais, la commission des balmes de la communauté urbaine de Lyon est chargée de fournir la connaissance pour renseigner le PLU, mais aussi de motiver des avis lors de demandes de permis de construire, dans des périmètres identifiés comme soumis à des instabilités géologiques. Pour fournir cette connaissance, la commission fonctionne avec un collège d'une quinzaine d'experts externes issus de l'institut national des sciences appliquées de Lyon (INSA), de l'école Centrale, de l'école nationale des travaux publics d'État (ENTPE), du centre d'études techniques de l'Équipement, du bureau de recherche géologiques et minières (BRGM), de l'union centrale des géotechniciens et d'autres sociétés non affiliées à l'Union ou des experts indépendants. En interne de la communauté urbaine de Lyon, le responsable de la commission des balmes appartient à la mission « écologie urbaine ». Comme la mission « risques majeurs », d'autres services, comme la direction de l'eau ou de la voirie, s'adjoignent à la commission. Ce travail de détection des balmes est aujourd'hui contesté par les résultats d'un audit interne rendu en juillet 2005. Cet audit souligne l'absence de fondement juridique de la commission et l'irrégularité du statut des experts. Là encore, des logiques de systèmes de normes réglementaire et scientifique se confrontent.

Le responsable de la commission des balmes à la communauté urbaine de Lyon explique que la situation est, de fait, « a-légale ». Son approche de la prévention et de la gestion des

risques ne se limite pas l'identification des risques dans le PLU. Elle intervient dans l'instruction des permis de construire, à chaque fois qu'une demande de travaux ou de construction survient dans une zone répertoriée « mouvement de terrain ». La contestation juridique du rôle de la commission ne remet pas en cause les sources de connaissance des aléas, mais le rôle d'instruction des permis de construire.

La commission se base sur trois sources de connaissance pour renseigner les PLU. Il y a une carte de la géologie de la communauté urbaine au 50 000ème. Il y a les cartes d'aléas réalisées par le BRGM en collaboration avec l'INSA, et financées par la communauté urbaine. Ces cartes sont actualisées sur le terrain grâce à des vérifications, lors des demandes de permis. La troisième source concerne l'ensemble des études géologiques complémentaires fournies par le pétitionnaire de la demande de permis et réalisées à sa charge. La commission des balmes compare ces trois sources de connaissance pour fournir l'information sur les mouvements de terrain aux services instructeurs du PLU.

À l'instar de leur homologue de la communauté d'agglomération du Havre, l'identification des risques géotechniques est intégrée aux travaux de réalisation du PLU. Par contre, les conditions de délivrance d'un avis motivé sur les demandes de permis de construire soulèvent des conflits sur la responsabilité juridique de la communauté urbaine de Lyon. Un audit interne a été réalisé sur cette commission géotechnique. Il rappelle que la commission n'a pas de fondement statutaire légal : « *La communauté urbaine est allée au-delà de ses obligations* », « *l'extrême concision de la décision de bureau (…) n'explicite pas les missions attendues* » ou « *ce flou juridique est accentué par l'absence de tout écrit officiel'* »[270]. Le responsable de la commission des balmes décrit, à ce propos, le mécanisme « a-légal » de validation politique.

> *« Il y a un président non-officiel qui est Michel Repellin qui, aujourd'hui, signe les avis, mais n'a pas la délégation du Président [de la communauté urbaine] pour le faire. [La commission des balmes] n'a pas de fondement légal au sein de la communauté urbaine. Elle a fonctionné douze ans, mais sans savoir si on pouvait émettre ces avis ou pas. On n'a jamais eu de problèmes, car on considère que c'est un avis que le maire reste libre de suivre ou non. Et ça n'a jamais posé de problème. Depuis cet audit, on est entré dans une démarche de légalisation et là, ça pose de multiples et de multiples problèmes. »* Entretien M.C., mission écologie urbaine, Grand Lyon, 15 novembre 2007.

La direction générale de la communauté urbaine s'inquiète de la prise de responsabilité de la commission, mais ne la supprime pas pour autant. Suite à l'audit, les dirigeants de l'EPCI mettent en place un règlement interne à la commission des balmes de la communauté urbaine de Lyon. Ce règlement révise les conditions de la validation politique. Le président de

[270] *État des lieux*, Rapport d'audit de la commission géotechnique, juillet 2005.

la commission ne sera plus un élu politique, mais un membre de la commission désigné, selon un quorum de votants. Le règlement demande aux maires de transférer leur compétence d'instruction des permis de construire, lorsque ces derniers sont situés dans les zones identifiées, selon l'article L.527 du Code général des collectivités territoriales.

Pourtant, le débat perdure. D'un côté, la direction générale de la communauté urbaine souhaite que la commission des balmes cible son action sur le renseignement du PLU et que, occasionnellement, elle fournisse un avis à la demande des maires. La direction générale de l'EPCI dénonce la dissociation entre l'expertise sur les risques géologiques et le pouvoir d'instruction des permis de construire. Cette position est argumentée, juridiquement, par la récente prise de position de l'ordonnance de décembre 2005[271]. L'ordonnance stipule que les études géologiques sur la conduite des travaux ne sont pas des documents constitutifs du dossier du permis de construire. D'un autre côté, le responsable de cette commission continue de penser son expertise de façon systématique à chaque fois qu'un permis est demandé sur un périmètre à risque de mouvement de terrain. Ce dernier avoue que demander automatiquement une étude géotechnique serait illégal, mais il s'appuie sur l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme que le maire peut utiliser, à tout moment, pour conditionner son autorisation au versement d'une pièce dans le dossier.

Cette démarche de codification et de normalisation par un règlement interne s'attache aussi à « la régularisation » du statut des expertises externes. Si l'aspect de controverse scientifique est mis en avant par l'audit, le nouveau règlement modifie surtout la responsabilité des experts, si leurs avis sont contestés, ainsi que les modalités de leur assurance le cas échéant, et les conditions de leur rémunération. Le responsable explique que cette codification transforme une situation de quasi-bénévolat des experts –qui intervenaient contre une indemnisation couvrant le coût de leur déplacement– à une situation formalisée où leur responsabilité propre –voire celles de leurs institutions de tutelle– serait recherchée. Or, les sept versions successives de ce règlement montrent que les conditions exactes de l'exercice de cette expertise sont difficiles à qualifier. Cette question du rôle et du statut d'expert crée une forte tension au sein de la direction générale de la communauté urbaine. Dans la forme, le conflit prend d'ailleurs des proportions importantes lorsque le responsable de la commission est sanctionné de trois jours de mise à pied pour avoir délivré des informations « internes » de la communauté urbaine au collège d'experts. Pourtant, la direction générale ne supprime pas cette commission. Au fond, certains éléments laissent à penser que ni le responsable de la commission des balmes, ni la direction de la communauté urbaine ne souhaitent la voir disparaître. Leurs raisons sont néanmoins opposées.

Selon la direction de l'urbanisme de la communauté urbaine et le directeur de la sécurité urbaine de la Ville de Lyon, la commission des balmes à la Ville de Lyon et son extension à la

[271] Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

communauté urbaine permettent d'éviter la mise en place d'un PPRN mouvement de terrain. Le règlement d'un PPRN est décrit comme très restrictif pour la construction et l'urbanisation par le directeur de la sécurité urbaine de la Ville de Lyon.

> *« Un PPRN mouvement de terrain nous paraît être un danger, pour tout dire. Et là, on ne voudrait pas que le Grand Lyon dans ses négociations avec l'État puisse laisser faire, voire demander, la prescription d'un PPR mouvement de terrain/ cavités souterraines, parce que si c'est pour arriver à un règlement comme ce que peut être le PPRN inondation, c'est… enfin on sent que ça va geler énormément de choses… »* Entretien G.P., Directeur Sécurité et Prévention, Ville de Lyon, 21 novembre 2006.

En dépit de leur souhait de voir disparaître la commission géotechnique pour limiter un piège juridique, les administrations communautaire et communale préfèrent cette situation à celle de la mise en place d'un PPRN. Le effets d'un PPRN sont réputés anesthésiants pour la constructibilité des monts lyonnais. La seconde logique de refus du PPRN –celle des agents publics en charge des risques– est tout autre.

Le responsable de la commission des balmes craint les conséquences de la construction accrue sur les terrains des balmes. Il invoque, tout d'abord, des raisons de sécurité collective. Il affirme que le nouveau PLU de la communauté urbaine de Lyon a beaucoup ouvert les monts lyonnais à la construction. Le document précédent fixait des seuils de surface de 5 000 m² nécessaires pour construire des ensembles d'habitations. Ce seuil n'existe plus vraiment avec le PLU. Le nombre d'habitations réalisables par parcelle augmente, ainsi que le taux de rentabilité de la parcelle. Le responsable de la commission craint l'arrivée massive des promoteurs immobiliers, sur des terrains dont la situation géographique est très valorisée sur le territoire lyonnais. Pour autant, les agents en charge des risques géotechniques ne sont pas promoteurs d'un PPRN. L'absence de PPRN mouvement de terrain consacre la légitimité –voire la nécessité– d'une politique intercommunale de prévention et de gestion des risques. L'absence de PPRN place la commission des balmes en situation de monopole de connaissance et de conseil technique. En ce sens, la logique du responsable de la commission géotechnique rejoint celle des maires qui gardent, au final, leur pouvoir de refuser ou d'accepter une demande de permis, mais aussi celle des services de l'urbanisme et de la direction générale de la communauté urbaine qui souhaitent préserver des marges de manœuvre pour le développement urbain.

Plusieurs systèmes de normes sont en conflit entre la rationalité de l'approche territoriale des politiques de prévention et de gestion des risques et la rationalité des enjeux de développement urbain. D'un point de vue réglementaire, le rôle des agents publics en charge des risques géotechniques est controversé, surtout que la commission créée fait appel à des experts externes pour renseigner le PLU mais aussi pour délivrer les permis de construire. La

présence d'une action en terme de prévention et de gestion des risques est tolérée car elle présente un moindre mal pour les possibilités de développement urbain sur les zones à géologie instable. L'existence de la commission des balmes est largement encadrée par un règlement juridique alambiqué. On ne dispose pas d'une « expertise locale » car elle n'a pas d'autorité d'imposition technique et/ou politique. Le maintien de la commission géotechnique n'est dû qu'à son effet indirect d'obstruction d'un PPRN, non souhaité par les communes, par les services d'urbanisme et par la direction générale de la communauté urbaine.

* * *

Les pages qui précèdent analysent la prise en compte des risques en amont des politiques d'urbanisme, c'est-à-dire dans l'urbanisme réglementaire. Les modifications dans la gouvernance locale et les transformations de la politique de développement économique et urbain soulignent certains paradoxes. **Les agents publics en charge de l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques à l'échelle de l'agglomération se positionnent sur la connaissance des risques endo-urbains en tant que « conseil technique spécialisé » dans le domaine de l'inscription des risques dans l'urbanisme réglementaire. Or, ce positionnement amplifie le décalage entre le moment de l'instruction des documents réglementaires et le moment de l'autorisation de permis de construire.**

Deux séries de remarques peuvent être faites. La première porte sur les transformations dans la gouvernance locale de la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. La seconde insiste sur les transformations induites sur les pratiques professionnelles de l'urbanisme réglementaire.

Concernant la gouvernance locale, l'inscription des risques dans l'urbanisme réglementaire se déroule traditionnellement entre, d'une part, les services de l'État qui apportent la connaissance légale et légitime et, d'autre part, les communes qui sont tenues de prendre en compte cette information dans leur document d'urbanisme. L'entrée de l'EPCI dans ce jeu dual bouscule une répartition des rôles déjà précédemment source de conflits.

Le statut de producteur de connaissance des services de l'État est remis en cause. Leurs calculs scientifiques d'aléas sont décrits comme éloignés des réalités locales, c'est-à-dire aussi bien des enjeux de développement (cas de l'Île-de-Nantes) que des topographies (cas de la continuité de la falaise havraise). Les données portées à connaissance par l'État, issues de modélisations scientifiques, s'avèrent parfois inexactes. Ces erreurs entraînent un climat de controverse scientifique autour des documents fournissant les servitudes d'utilité publique à prendre en compte dans l'urbanisme réglementaire.

De leur côté, les communes sont soupçonnées de défendre les intérêts locaux au détriment de l'intérêt collectif et de la sécurité nationale. Beaucoup d'entre elles sont démunies d'instruments de calcul de prévision des risques, et des périmètres de prévention qui en découlent. Même si les maires disposent d'outils réglementaires, tels que l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme lui permettant de contrôler les attributions de permis de construire, les possibilités de recherche de responsabilité, juridique et politique, en cas d'opposition à un document réglementaire, ou en cas d'accident, ne l'incitent pas à se permettre beaucoup d'initiatives de modifications des servitudes d'utilité publique édictées par l'État.

Depuis 1999, les EPCI ont acquis un rôle non négligeable dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Ils disposent, parfois en place et lieu des communes, des outils de la politique d'urbanisme. Leur administration participe au travail de préparation des choix politiques sur les enjeux de développement économique et urbain. Concernant les risques collectifs, les intercommunalités deviennent, parfois malgré la volonté des dirigeants des EPCI, des acteurs plus ou moins intégrés à la construction des décisions. C'est alors en interne des EPCI que, d'une part, s'exercent les confrontations entre les systèmes de normes réglementaires, scientifiques et politiques, mais aussi, d'autre part, se révèlent les tensions entre les rationalités de prévention et de développement.

Les agents de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération s'appuient sur les paradoxes juridiques, les débats scientifiques et les controverses territoriales pour que les élus et les hauts fonctionnaires comprennent le bien-fondé des risques endo-urbains. Mais il semble bien que ces arguments ne pèsent pas suffisamment dans le choix politique face à des situations de choix entre prévention et développement des territoires. Les dirigeants des EPCI refusent que l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques joue un rôle « d'expertise locale » dans le sens où ce terme renvoie à la fois à la capacité de créer et de détenir de la connaissance spécialisée, mais aussi à la capacité de cette expertise d'être en position de peser dans une décision technique et/ou politique (Decrop & Galland, 1998). Les agents publics des risques endo-urbains sont reconnus comme générateurs de connaissance. Ils sont des assembleurs de sources légales, mais ils ne peuvent ni modifier, ni compléter la règle. De plus, ils sont clairement tenus à l'écart des arbitrages décisionnels. L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est réduite à un rôle de « conseil technique ».

L'approche territoriale des risques à l'échelle de l'agglomération se maintient dans un service autonome. Il s'agit d'une forme d'« arrangement local » car elle permet aux maires d'avoir une instance de conseil lors de l'instruction des demandes d'urbanisme. Surtout, il s'agit de justifier de la non-nécessité d'un instrument de type PPRN. Les services de l'urbanisme veulent éviter un tel règlement qui imposerait de nombreuses restrictions de la constructibilité.

Concernant la pratique de la politique d'urbanisme réglementaire, les modalités de prise en compte des risques collectifs évoluent. La récente loi de décembre 2000 sur la solidarité et renouvellement urbain et les modalités de délivrance du permis de construire en 2004 créent une situation antagoniste dans laquelle l'instruction des documents d'urbanisme s'éloigne de l'autorisation des permis de construire. Elles ont des effets dans l'organisation du travail administratif d'instruction et dans les choix politiques d'octroi ou de refus des permis de construire. L'annulation de la prise en compte de la définition extensive des risques endo-urbains lors de l'instruction des plans d'urbanisme et, à l'inverse, son acceptation au moment de la délivrance des permis de construire ne sont pas que le résultat d'une ambiguïté législative et réglementaire : c'est aussi un arrangement local.

Concernant le travail administratif, d'après les énoncés et les pratiques des services de l'urbanisme, une « culture du refus *a priori* des permis de construire » se profile dans les zones exposées à des risques. Suite à la réforme législative de 2004, les délais d'instruction des permis de construire passent de trois mois à un seul mois alors que la connaissance sur certains risques, comme les mouvements de terrain, est incrémentale. De plus, les pièces constituant le dossier sont définies au niveau national et la récente loi ne permet plus de demander des informations supplémentaires, comme par exemple une étude géotechnique en cas de demande de permis sur une zone réputée instable. Ces changements récents sont peu relayés en dehors des revues, des journaux et des sites internet de professionnels de l'urbanisme, de la construction et de l'architecture. Pourtant, les conséquences dans le domaine de la prise en compte des risques sont considérables. Pour les agents publics en charge des risques, il est difficile aujourd'hui de disposer de temps suffisant pour mener une instruction suffisamment rigoureuse. De plus, les services instructeurs des PLU sont dissociés de la formulation d'avis motivé d'octroi ou de refus. L'acte de délivrance ou de non-délivrance revient au maire. Les agents publics en charge des risques dans les EPCI déplorent que le permis de construire se transforme en simple formalité technique. Selon eux, autoriser un permis, c'est aussi réaliser une analyse territoriale des enjeux et des aléas, qui permet par ailleurs d'augmenter la connaissance des risques. Ils constatent que la prise de décision politique s'autonomise de l'acte d'expertise des services administratifs.

Concernant les choix politiques, le maire porte désormais une responsabilité énorme dans l'attribution des permis de construire. Les services d'urbanisme des EPCI ont conscience de ce clivage entre l'instruction des PLU pour le compte des maires et la délivrance communale des autorisations des permis de construire. Les agents publics promoteurs de la prise en compte des risques à l'échelle de l'agglomération participent, en quelque sorte, à cette contradiction en fournissant des informations a-légales que le maire peut prendre en compte s'il le souhaite grâce à l'article R. 111-2.

Un maire peut-il souhaiter prendre en compte des zones de risques complémentaires à celles édictées par les services d'État ? Dans le cas où les connaissances sur les risques endo-urbains à l'échelle de l'agglomération impactent des centres-villes historiques ou des zones

d'activités, il n'y a pas de controverse : les zones déjà bâties ne deviendront pas inconstructibles ou soumises à de gros ouvrages de prévention des risques. Dans les agglomérations qui n'ont pas vécu de catastrophes récentes, la volonté politique locale et les services d'État convergent sur ce point. Par contre, les zones préemptées, à construire ou en cours de projet urbain déclenchent des débats houleux. Dans ce cas, les directions de l'urbanisme jouent sur les controverses scientifiques entre les services d'État et les retards de transmission de documents légaux pour nuancer les effets des servitudes d'utilité publique.

## 2. La négociation de l'aléa dans l'élaboration des plans de prévention des risques : une variable de la planification urbaine des agglomérations ?

Parmi les leviers de la politique de prévention et de gestion des risques, la maîtrise de l'urbanisme permet de contraindre le développement urbain, c'est-à-dire d'imposer des servitudes de protection aux constructions ou alors d'interdire la constructibilité, en délimitant des zones de protection contre les aléas naturels ou technologiques. La procédure des plans de prévention des risques (PPR) renverse la logique de la prise en compte des risques dans la planification urbaine. La délimitation des zones d'aléas dans les PPR est scientifiquement établie. Elle produit aussi des effets juridiques sur l'utilisation ou l'occupation des sols (Billet, 2003). Ce levier de la prévention et la gestion des risques par la maîtrise de l'urbanisme est tout particulièrement « mis en visibilité » par la réalisation et l'usage de la cartographie des risques dans les PPR (Martinais, 2007). La représentation cartographique est une modélisation de l'occurrence d'un aléa sur un territoire disposant d'enjeux humains, économiques ou patrimoniaux.

Plusieurs études sur la conception et l'utilisation de la cartographie des risques reviennent sur ce que Pierre Lascoumes appelle « l'illusion de la neutralité » de cet outil supposé scientifique et technique[272]. Les cartes des plans de prévention des risques naturels ou technologiques (PPRN ou PPRT) sont des simplifications du réel élaborées à partir d'une sélection de critères (par exemple, une crue de référence ou une incidence entre divers produits industriels). Emmanuel Martinais rappelle à juste titre que la cartographie des risques n'a pas comme seul objectif de rendre visible l'aléa sur un territoire. C'est aussi un support de négociation entre les producteurs de la connaissance scientifique, c'est-à-dire les services de l'État, et les porteurs d'enjeux économiques et urbains, c'est-à-dire les collectivités locales[273]. Suivant les conditions de cette négociation, la cartographie des risques délimite un zonage ayant des applications réglementaires sur la planification urbaine. Derrière la délimitation de zones de risques par la cartographie, il y a plus qu'une information scientifique et obligatoire. C'est un outil de rencontre de normes et de valeurs, concernant les aléas et les enjeux, autour duquel les acteurs centraux et locaux de l'aménagement des territoires confrontent leur vision du risque face aux enjeux de développement (Barraqué & Gressent, 2004).

Dans ce sens, l'action de prévention et de gestion des risques par la maîtrise de l'urbanisme se différencie, dans ses méthodes et ses finalités, de l'identification des risques dans les documents d'urbanisme étudiés précédemment. Le zonage des risques naturels ou industriels se réalise dans une temporalité déconnectée de celle de la révision des documents de planification urbaine. Il intervient *sur* les documents d'urbanisme, même une fois réalisés.

---

[272] *Gouverner par les cartes*, Revue Genèses, n°68, septembre 2007.

[273] MARTINAIS Emmanuel, *La cartographie au service de l'action publique. L'exemple de la gestion des risques industriels*, Revue EspacesTemps.net, novembre 2007, http://espacestemps.net/document3643.html. Consulté le 16 avril 2008.

Afin de comprendre les différences d'enjeux et de marges de manœuvre, rappelons l'histoire de la prévention par l'action des services d'État de délimitation territoriale des risques. Plusieurs formes de zonages se sont succédées, selon des mises en visibilité et en négociation déterminant les rapports de force de la gouvernance locale, mais aussi les évolutions des politiques de développement des territoires.

Les premiers plans de zonage des risques s'affirment, à travers une politique centraliste, avec le décret-loi du 30 octobre 1935 sur le risque inondation. Les plans de surfaces submersibles contre les inondations (PPS) sont mis en œuvre, par un Gouvernement autoritaire mené par Pierre Laval, afin de limiter le pouvoir des notables locaux à disposer du droit de propriété. Dans les années 1970[274], d'autres risques font l'objet de modélisations et de prévisions de périmètre d'occurrence, comme par exemple en 1974 pour le risque d'avalanches avec les plans des zones exposées aux avalanches (PZEA)[275]. Ensuite, la loi de 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles institue le plan d'exposition aux risques (PER). Cette délimitation graphique et graduée du danger distingue trois types de zones selon le niveau de probabilité. Le PER est annexé au POS et entraîne des règles de constructibilité. Les services d'État déconcentrés du Ministère de l'Équipement -la DDE- produisent les méthodes de calculs d'aléas et définissent les périmètres. Mais, dans le contexte de décentralisation politique menée par Gaston Defferre, ce sont les communes qui sont à l'initiative des PER. 2 000 communes sont identifiées comme prioritaires pour la mise en place de PER. Les incitations des services d'État à mettre en œuvre des PER se heurtent aux résistances des communes qui défendent les projets de développement économique et urbain. La période précédente des années 1970 à 1993 accorde *« peu d'intérêt et de crédit à la cartographie ou danger »*[276]. Faiblement publicisée, peu cohérente entre différents territoires et parfois même contradictoire localement, la maîtrise de l'urbanisation n'a pas vocation à être objectivée par la cartographie. Dans les services de l'État des années 1980, les équipements et les infrastructures sont des leviers de prévention et de gestion des risques privilégiés. En 1994, seuls 94 PER sont réalisés (Dubois-Maury & Chaline, 2004).

Face à ce revers, le législateur intervient de nouveau. En février 1995, le ministre de l'environnement, Michel Barnier, porte une loi relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le législateur transforme les plans d'exposition aux risques en plans de

[274] Une telle période d'absence d'intervention du législateur ne signifie pas que la loi de 1935 ait été suffisamment appliquée. Suite aux périodes de guerres mondiales en Europe, les années 1950-1970 sont placées sous le signe de la libéralisation du marché foncier et de la croissance urbaine. Les risques d'exposition des activités urbaines à des dangers naturels ou technologiques ne sont pas les priorités économiques et sociales des politiques urbaines menées.

[275] *Lire* : Louis DE CRECY et Claude CHARLIER dans l'ouvrage collectif dirigé par DECROP Geneviève & GALLAND Jean-Pierre, *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?,* L'Aube, Paris, 1998.

[276] LE BOURHIS Jean-Pierre, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) » In *Gouverner par les cartes*, Revue Genèses, n°68, septembre, 2007, p.80.

prévention des risques (PPR)[277]. De nouveau, ce sont les services d'État, et non plus les communes, qui élaborent[278] et qui mettent en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). La mise en place des PPRN porte le spectre de l'échec des PER face aux enjeux du développement économique et urbain. L'objectif des PPRN est double : replacer la cartographie des risques au centre de l'action de prévention et de gestion des risques et redéfinir les répartitions de responsabilité entre acteurs.

Ces PPRN ont pour objet soit de délimiter les zones exposées aux risques afin de limiter les constructions qui pourraient aggraver des risques, soit d'interdire tout type de construction. Mais à partir de la fin des années 1990, la cartographie est imposée par l'État comme un outil « central » dans les deux sens du terme. Elle devient la pièce maîtresse d'une politique de prévention et de gestion des risques qui souhaitent intervenir sur les stratégies d'urbanisation des communes. Mais le zonage des risques devient aussi « central » car ses calculs et ses périmètres sont définis dans le cercle restreint des services déconcentrés de l'État. La technicisation de la cartographie fonctionne comme une barrière pour les collectivités locales. Les collectivités locales sont souvent dépourvues de connaissances scientifiques et de compétences techniques dans ce domaine (Le Bourhis, 2007).

L'action de prévention et de gestion des risques par la maîtrise de l'urbanisation est un des leviers, aux côtés de la réduction du risque à la source ou de l'information de la population. C'est un choix technique et politique.

La mise en place d'un PPR est un long processus. Ce n'est qu'après une procédure d'enquête publique avec les communes concernées que le PPRN rentre en application. Cette consultation revêt des modalités de négociation bien différentes suivant les enjeux économiques et urbains impactés par les cartographies du risque, mais aussi suivant la taille de l'administration communale ou le poids politique d'un maire. Suite à l'enquête publique et une fois approuvé, le préfet de département rend les PPRN opposables à toute initiative foncière d'une personne publique ou privée. Le PPRN est annexé au PLU, conformément à l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme. Il vaut servitude d'utilité publique, c'est-à-dire qu'il s'applique « en transposition » du document d'urbanisme, même si celui-ci vient d'être révisé. La loi de 1995 prévoit, dans le chapitre premier du second titre, les modalités d'exercice du droit d'expropriation sur les zones d'aléas naturels forts. Le droit d'expropriation est ouvert aux collectivités locales « *pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* » lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de

[277] Articles 16 à 29 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
[278] C'est le préfet qui désigne le service d'État déconcentré compétent pour réaliser les calculs des périmètres des plans de prévention des risques inondations. Il s'agit souvent de la DDE, par exemple les services de VNF. *Voir* : glossaire.

crues torrentielles menace gravement des vies humaines[279]. Pourtant, les cas d'expropriation ont été relativement faibles depuis 1995[280]. De plus, cet outil, destiné à l'action foncière des collectivités, est strictement encadré par les pouvoirs du préfet. Les efforts de la loi de 1995 pour faire entrer la concertation dans la politique de prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme sont contradictoires avec les modalités unilatérales de réalisation de la cartographie des risques par les services d'État. Le préfet pilote, prescrit et applique les PPRN même si, effectivement, l'opposition des élus peut bloquer la démarche d'enquête publique.

Comparativement aux plans de prévention des risques naturels de 1995, la loi de juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels et sur la réparation des dommages instaure, pour les risques technologiques, une procédure de concertation autour d'un comité local d'information et de concertation sur les risques (CLIC), composés d'industriels, d'élus, d'associations et des services d'État qui débattent des périmètres des futurs plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

En 2003, le législateur intervient sur la délimitation des périmètres de risques majeurs. La ministre de l'environnement de l'écologie et du développement durable, Roselyne Bachelot, instaure différents outils dans la loi du 30 juillet 2003, tout particulièrement une « nouvelle » version de la planification des risques d'origine industrielle, avec les plans de prévention des risques technologiques. Inspirés de l'approche graduée des PPRN, les nouveaux PPRT innovent sur deux points : la délimitation probabiliste des périmètres de risques et les outils de maîtrise de l'urbanisation mais aussi d'intervention sur le bâti existant.

Si le constat contemporain de l'imbrication entre les industries et les activités urbaines date de la loi de 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement[281], le législateur entre dans une logique de prévention territoriale avec la loi de 1987 sur l'organisation de la sécurité civile et à la prévention des risques majeurs[282] (Blancher, 1998). La loi de 1987 modifie le Code de l'urbanisme pour inclure l'obligation de prendre en compte les risques technologiques. Elle modifie aussi la loi de 1976 en instaurant

[279] Un fonds budgétaire est créé pour financer ces expropriations : Article 13 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier : « il est créé un fonds de prévention des risques naturels majeurs chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article 11 ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. Ce prélèvement s'applique sur le produit des primes ou cotisations additionnelles émises à compter d'un délai de six semaines après la publication de la présente loi ».

[280] En 2001, Jocelyne DUBOIS-MAURY recense 40 dossiers présentés, 28 en cours d'instruction et 10 en phase de Demande d'Utilité Publique (DUP). DUBOIS-MAURY Jocelyne, *L'expropriation peut-elle être un outil de prévention ?*, Préventique & sécurité, n°58, Juillet-Août 2001, pp.29-32.

[281] Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : article 24-4.

[282] Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

des périmètres de servitudes autour des sites industriels. Cette démarche permet aux services de l'État de définir deux zones de danger dites Z1/Z2[283]. Ces cercles de prévention des risques technologiques, bâtis sur la méthode déterministe, se transforment, avec la loi de juillet 2003, en des périmètres en formes de « patatoïdes » issus des méthodes de calcul « probabiliste »[284]. Les services de la DRIRE accompagnent les études de danger, produites par les industriels, afin de fournir des données concernant la gravité, la probabilité et la cinétique des accidents potentiels. Les études de danger doivent aussi permettre d'identifier les foyers de population et les activités économiques potentiellement impactés par un accident. Ainsi, la loi de 2003 invite les services d'État de la DRIRE à réviser toutes leurs cartographies des aléas technologiques et à modifier les périmètres de danger « Z1/Z2 ».

La loi de 2003 donne de nouvelles possibilités d'intervention sur l'urbanisation à l'intérieur de ces nouveaux périmètres. À l'instar des PPRN, les PPRT accordent un droit d'expropriation, mais aussi des droits de délaissement, c'est-à-dire de départ volontaire de la part des habitants, et des droits de préemption, c'est-à-dire que l'État ou des collectivités locales peuvent acquérir les terrains situés dans les zones à risque technologique. Cette possibilité d'agir sur l'urbanisation, mais aussi sur le bâti existant, permet d'intervenir dans l'urbanisme réglementaire et dans l'urbanisme opérationnel. Ce *« renversement total de perspective »*, pour Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, permet aux pouvoirs publics d'intervenir sur le voisinage des entreprises, soit en repensant l'occupation des sols autour des zones à risques, soit en créant ce que les auteurs appellent « *des espaces artificiels* » ou « *du vide* » entre les usines et la ville[285]. Les modalités de participation financière tripartite entre l'État, les collectivités locales et les industriels ne sont pas encore suffisamment clairement établies, mais peuvent-ils solutionner de sempiternelles controverses territoriales entre prévention et développement ? Les études récentes montrent, au final, les limites des transformations proposées par la loi de 2003 en termes de maîtrise de l'urbanisme.

Les débats, que soulèvent l'anticipation et la projection territoriale des effets de la mise en place des PPRT dans l'urbanisme, tendent à minimiser la préexistence d'outils territoriaux, (par exemple de zonage ou de servitudes d'utilité publique) et à sur-valoriser les effets de changements. Par exemple, la procédure de projet d'intérêt général (PIG) est une opération d'aménagement qui permet au préfet, depuis la loi de juillet 1987 relative à l'organisation de

[283] La zone Z1 donne la limite des effets mortels : c'est la distance en deçà de laquelle un accident peut provoquer statistiquement au moins 1% de décès. La zone Z2 donne la limite des effets irréversibles : c'est la zone où l'on peut voir apparaître des effets sur la santé entraînant des séquelles permanentes. Source : Site de l'IRMA (Institut des Risques Majeurs), *L'intégration des risques technologiques dans l'urbanisation* extrait du « Mémento des élus locaux », Préfecture de l'Isère, Conseil Général de l'Isère, édition 2001, http://www.irma-grenoble.com/

[284] Arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.

[285] BONNAUD Laure & MARTINAIS Emmanuel, « Des usines à la campagne aux villes industrielles», Développement Durable et Territoires, Dossier 4 : *La ville et l'enjeu du Développement Durable*, Mis en ligne le 4 juin 2005, http://developpementdurable.revues.org/document749.html. Consulté le 12 avril 2008.

la sécurité civile et à la prévention des risques majeurs, d'imposer aux collectivités la prise en compte de servitudes d'utilité publique dans les documents d'urbanisme. Le PIG peut être utilisé pour imposer un périmètre de prévention des risques comme pour la construction d'une autoroute[286]. En ce sens, la loi de juillet 2003 continue de confirmer la position centrale des services d'État dans l'action territoriale de la prévention et la gestion des risques technologiques. En effet, on va voir que les services d'État encadrent largement les procédures de concertation des PPRT. Pourtant, les implications des zonages des risques technologiques sont cruciales pour les politiques d'urbanisme des communes.

La délimitation de zones d'occurrence d'aléas naturels ou technologiques afin de maîtriser l'usage et l'occupation des sols grâce à l'utilisation des PPR naturels ou technologiques fait l'objet de nombreuses controverses territoriales entre les années 2000 et 2005 sur les trois agglomérations présentement à l'étude. Dans un contexte local récemment touché par les tempêtes de 1999 et les crues dévastatrices de 2003, de nouveaux PPRN « glissement de falaise » et « inondations » se mettent en place. L'accident de l'usine de la Grande Paroisse à Toulouse en septembre 2001 a ravivé une certaine méfiance vis-à-vis des usines proches des centres urbains, comme au Havre ou à Lyon. Très vite, les négociations avec les collectivités locales sur les PPR naturels ou technologiques, pilotées par les services d'État, s'arc-boutent autour des cartographies des PPR.

Au nom de la connaissance scientifique et de la garantie de l'intérêt général, les services d'État réalisent des périmètres qui, souvent, contrarient les enjeux locaux de développement. Le caractère « imposé » des PPR, qui se transposent « en calque » sur les documents d'urbanisme, déséquilibre les rapports de force de la gouvernance locale d'aménagement. Car les communes ou leurs groupements –lorsque ces derniers ont la délégation de la politique d'urbanisme– continuent à chercher des zones de développement territorial. Les différentes rationalités, soit la sécurité des populations, soit le développement des territoires, s'opposent en vain. Chacune est à la fois utilisée en tant que rationalité « en finalité » –c'est-à-dire dans un but utilitaire de protéger ou de développer– mais aussi en termes de rationalité « en valeur », c'est-à-dire pour donner du poids à la position de l'acteur dans un rapport de force.

[286] Un projet d'intérêt général (PIG) peut être l'établissement d'un périmètre de maîtrise de l'urbanisme mais aussi tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique. Initialement prévu comme « une mesure coercitive de dernier recours » (Blancher, 1998) notamment pour accélérer la mise en œuvre des PER, l'intérêt opérationnel et la diligence de l'exécution ont incité les préfets à l'utiliser pour les risques naturels et technologiques. *Lire* : MARTINAIS Emmanuel, *Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise*, Revue de Géographie de Lyon, n°1, vol. 71, 1996, pp. 31-44 ; BLANCHER Philippe, « Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement », In DECROP Geneviève & GALLAND Jean-Pierre, *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?,* L'Aube, Paris, 1998, pp. 127-147 ; BONNAUD Laure & MARTINAIS Emmanuel, *Ecrire la loi. Socio-genèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, rapport MEDAD, Programme Risque Décision Territoire, Premier rapport scientifique de fin de contrat (1/4), 2007.

Dans les énoncés des services d'État, le moment de la réalisation des PPR est voulu comme un espace de concertation entre les services de l'État et les collectivités locales. Nous allons montrer comment, rapidement, le PPR devient, non pas une « scène locale du risque » (Decrop, 1997) –c'est-à-dire une scène ouverte à la concertation du risque aux collectivités locales– mais une « scène de négociation de l'aléa ». Les cartographies des PPR naturels et technologiques dans les trois agglomérations sont étudiées comme des instruments d'action publique véhiculant des références au triple système de normes scientifiques, juridiques et politiques. Ils servent de lecteurs des transformations des rapports de force entre les acteurs publics locaux, mais aussi des transformations des politiques d'aménagement du territoire.

La question est double, mais la méthodologie d'étude est toujours la même. Les agents publics chargés des risques à l'échelle de l'agglomération continuent de solidifier leur approche systémique et leur pratique territorialisée de prévention et de gestion des risques collectifs. Ils cherchent à maintenir leur approche endo-urbaine dans l'agenda des EPCI et à se maintenir dans les décisions des politiques d'urbanisme. En suivant leur parcours administratif et politique, on cherche à savoir **en quoi l'approche de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération fait-elle évoluer, ou non, la négociation sur les scènes locales des risques ? Quel modèle de développement et d'aménagement des territoires profite ces rééquilibrages dans les rapports de force ?**

Pour répondre à ces deux questions, nous allons successivement étudier des scènes de négociation autour des PPRN, puis ensuite des PPRT.

L'étude de la mise en place des PPRN va montrer comment la posture de l'État, en tant que producteur technique et scientifique des aléas naturels, va être contestée par les services d'urbanisme des EPCI. Ces derniers cherchent à négocier, non seulement les enjeux de développement urbain, mais aussi les aléas naturels. Dans les cas étudiés, la scène locale de négociation du risque devient une scène de négociation de l'aléa **(1).** Dans le cas des PPRT, les services d'urbanisme de l'EPCI accusent l'État d'imposer les résultats de la concertation et d'annihiler les outils d'urbanisme des collectivités locales. Le positionnement de médiation, que cherchent à jouer les dirigeants des EPCI, n'est pas véritablement favorable à l'approche urbaine des risques. Les EPCI se positionnement pour défendre les capacités foncières des communes, pour dénoncer les objectifs de mitage des industriels en cas de réductions des zones de danger et pour trouver des possibilités de diminuer les périmètres par le déplacement des produits toxiques hors des usines **(2).**

### *1. L'imposition territoriale des plans de prévention des risques naturels : la fermeture des « scènes locales » de négociation des risques*

Les PPRN inondations ont été les plus largement mis en place aux côtés des PPRN feux de forêt ou mouvement de terrain (Chaline & Dubois-Maury, 2004). Comme on l'a vu sur les balmes du territoire lyonnais, le règlement des PPR crée de fortes contraintes sur les possibilités de développement urbain.

Les conflits qui ont eu lieu autour de l'enquête publique du PPRN inondations dans l'agglomération lyonnaise pendant la période 2000-2006 permettent de comprendre le rôle de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs dans la maîtrise de l'urbanisation. Le triple système de normes donne une grille de lecture de cette controverse territoriale. D'un point de vue scientifique, les calculs d'inondation des services de l'État sont remis en cause, de sorte que c'est le statut même de producteur légitime de la connaissance de l'État qui est questionné. D'un point de vue réglementaire, cette déstabilisation du rapport de force intervient dans une gouvernance précédemment duale et désormais triangulaire : cette remise en cause re-répartit les responsabilités entre les communes, les services de la communauté urbaine et les services de l'État. D'un point de vue politique, une future approbation des périmètres du PPRN inondations contrarie, voire annihile, les enjeux stratégiques de développement économique et urbain d'une zone en bord de Saône. Cette situation confronte les communes à la raréfaction de leurs capacités foncières.

Ce cas encore plus conflictuel que l'urbanisation sur les balmes voit le jour dans l'agglomération lyonnaise. Une situation de blocage autour du tracé cartographique des zones inondables dans le Val-de-Saône provoque une transformation profonde des rapports de force de la gouvernance locale en matière de prévention des risques par la maîtrise de l'urbanisme. Les délimitations de zones inondables, réalisées par les services de l'État, sont refusées par les maires. La solution du conflit va être trouvée par les services de l'urbanisme opérationnel de l'EPCI qui, après avoir écarté la médiation des agents publics des risques endo-urbains, vont ouvrir la « boîte noire » de l'aléa inondation. Au-delà d'une « scène de la négociation du risque » qui répartit les acteurs de la concertation, c'est une « scène de la négociation de l'aléa ». Cette situation interroge la capacité des services de l'urbanisme des collectivités locales à maintenir un véritable droit de préemption urbain dans des agglomérations, et donc à planifier leur développement urbain de façon autonome.

En décembre 2006, lors de l'ouverture de la période de concertation de l'enquête publique du PPRN inondation dans le secteur du Val-de-Saône, la consultation dans les communes de Gennevilliers et de Neuville-sur-Saône est bloquée. Les conseils municipaux ne signent pas l'enquête publique et refusent d'approuver le règlement du PPRN, qui prévoit les délimitations des zones inondables, c'est-à-dire des zones à servitudes ou inconstructibles. Le refus des maires met en défaut un dossier en concertation entre les services d'État et la

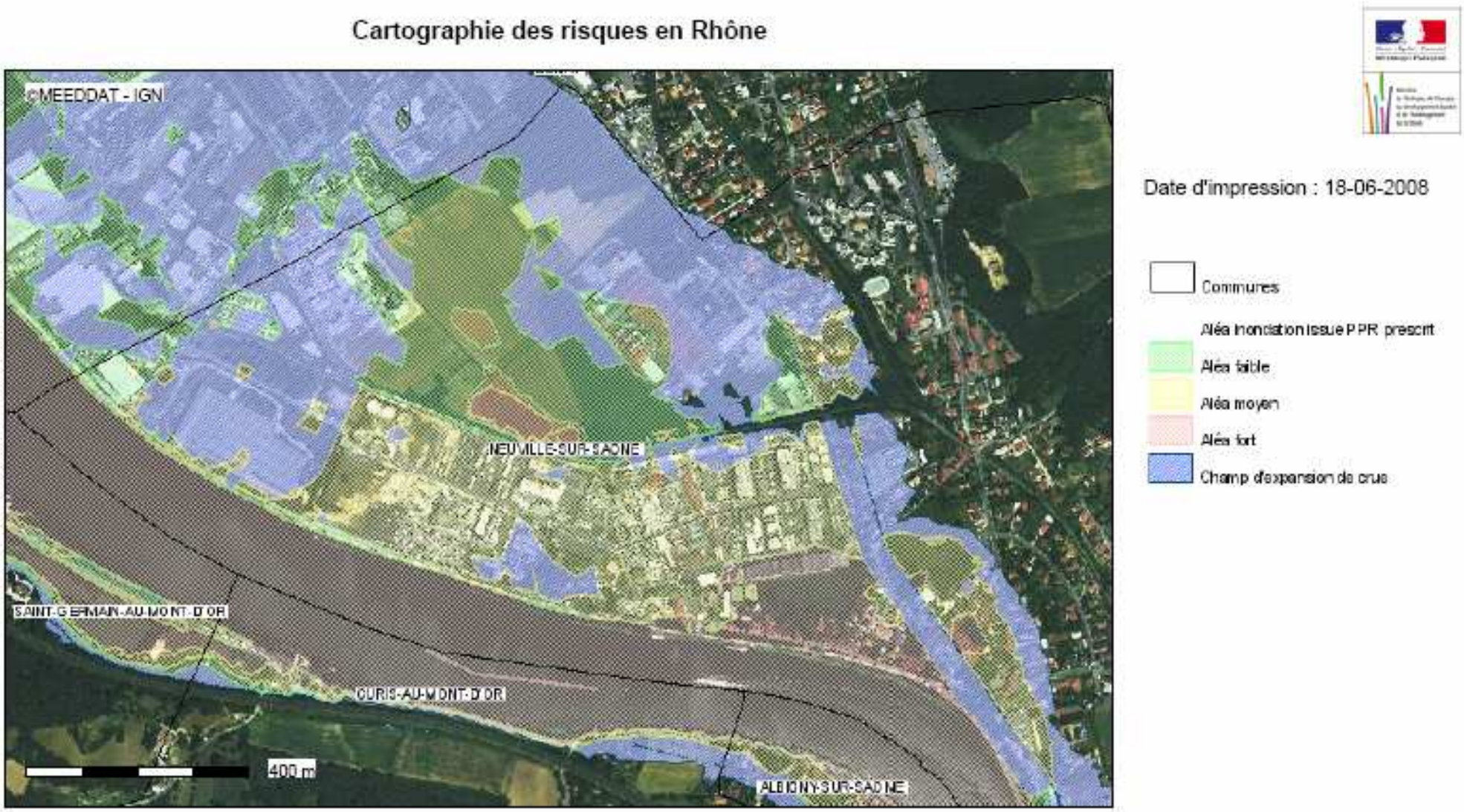
communauté urbaine depuis décembre 2004. Les tracés des périmètres de zones inondables sont basés sur les courbes hydrauliques réalisées par le service des Voies Navigables de France (VNF)[287]. Les agents publics en charge de la prévention et de la gestion des risques suivent les réunions de travail où les fonctionnaires de VNF viennent exposer l'avancée de leurs travaux dans des réunions se déroulant à la communauté urbaine, en présence du vice-président aux risques majeurs. Or, lorsque l'enquête publique parvient aux communes, les maires refusent de considérer les tracés de VNF et refusent la concertation.

Dès lors, le débat sort du cercle des réunions précédentes et arrive sur le bureau du président de la communauté urbaine. Deux logiques se confrontent. D'un côté, les services de VNF et les agents publics de la prévention et la gestion des risques de la communauté urbaine expliquent que les prescriptions des PPRN « inondation » visent à réduire les vulnérabilités, et non à être contraignantes. Ils cherchent à faire comprendre aux maires que les prescriptions ne veulent pas bloquer l'urbanisation et la constructibilité des terrains. Mais, de l'autre côté, les maires du Val-de-Saône accusent leur collègue élu municipal –et vice-président aux risques majeurs à la communauté urbaine– d'avoir négocié unilatéralement avec les services d'État et ne pas avoir relayé les intérêts du développement local. Les élus du Val-de-Saône décident de saper la concertation des services de la communauté urbaine et vont négocier directement avec le préfet. Les maires mettent en cause l'expertise scientifique des services de VNF sur la base d'arguments politiques et sociaux, mais surtout ils désavouent la concertation initiée par le vice-président avec les services d'État ainsi que la médiation de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques de la mission « écologie urbaine ».

Les services de l'État ne nient pas l'importance, mais aussi la difficulté, de la concertation. Le chef de service Environnement-Risques-Développement Durable de la DDE du Rhône tente d'expliquer les raisons de l'opposition entre la connaissance scientifique de l'aléa et l'enjeu de développement. Selon lui, la connaissance et le diagnostic des risques sont rarement partagés. L'acceptation de la modélisation des services d'État demande une forme de confiance de la part des communes dans l'objectivité et dans la rigueur des calculs. En l'absence de confiance, le rôle des services déconcentrés est, d'abord, de négocier mais, au final, de trancher et d'imposer le respect de ce qui est considéré comme « l'intérêt général ». Même si la prise de position de la DDE du Rhône est facilitée par leur non-participation au conflit du Val-de-Saône (voir figure n°12), c'est bien cette attitude d'« imposition » qui est dénoncée par les maires. Pour les collectivités locales, les marges de manœuvre des acteurs ne sont pas équitablement réparties.

[287] La DDE n'a compétence pas sur les PPRN inondations sur la Saône.

**Figure 12 : Plan de prévention des risques naturels inondations de Neuville-sur-Saône**




**Description :**

Cartographie des risques en Rhône - Information Acquéreurs Locataires - Source : http://cartorisque.prim.net

**Les documents officiels et opposables aux tiers peuvent être consultés à la mairie ou à la préfecture.**

À ce moment du blocage de l'enquête publique, la direction générale de l'EPCI demande aux services de l'urbanisme opérationnel de reprendre la main sur les négociations du PPRN avec les services de l'État. Les agents de la prévention et la gestion des risques, mais aussi leur vice-président, sont mis hors de course. Une « scène locale du risque » met en place dans le sens où Geneviève Decrop décrit l'ouverture de la définition centralisée du risque majeur par une mise en concertation locale autour d'acteurs qui défendent leurs objectifs et leurs intérêts. D'un côté, l'auteur démontre que l'expertise scientifique des services d'État intervient, sous couvert de neutralité et d'intérêt général, alors que l'étude critique des négociations autour des risques révèle leurs ambitions politiques[288]. De l'autre côté, les collectivités locales, sous couverts d'enjeux économiques, sont suspectées de défendre des intérêts particuliers.

Sur cette scène de négociation du risque, la direction de l'urbanisme opérationnel de la communauté urbaine de Lyon tente de rétablir le rapport de force en sa faveur. Elle reprend les débats concernant les zones d'inondations avec les hydrauliciens des services de l'État de VNF sur la base de l'équation « risque = aléa x enjeu ». Les services de l'urbanisme jouent sur les deux paramètres de l'équation pour faire bouger les limites des zones inondables : à la fois sur la norme scientifique, en ouvrant la « boîte noire » des calculs de périmètres, et sur la norme politique, en montrant que certains tracés sont inacceptables au vu des enjeux remis en cause.

Même si l'aspect « aléa » est l'affaire de VNF, le service de l'urbanisme opérationnel montre qu'il déchiffre les méthodes de prévision et qu'il peut les vérifier. Le directeur de l'urbanisme explique qu'il dispose, à la communauté urbaine, d'une connaissance précise qui lui permet de négocier, ou même de contredire, des ingénieurs hydrauliciens.

> *« Il y a une dimension d'expertise de l'intercommunalité. Je ne suis pas expert 'risque', mais je bénéficie ici, en tant que directeur, d'un environnement qui fait que je peux m'appuyer sur une série de collaborateurs qui vont m'apporter, à deux ou trois, une somme de connaissances qui fait que, quand je veux tacler un ingénieur de la Navigation, je peux le faire (…) Je le dis car j'ai un collègue topographe qui m'expliquait comment étaient faits les modèles numériques de terrain, à partir de photos aériennes. La Communauté urbaine a acquis une autorité parce qu'elle a accumulé un niveau d'expertise que, parfois, aujourd'hui, l'État n'a plus. »* Entretien P.C., directeur de l'urbanisme opérationnel, Grand Lyon, 15 novembre 2006.

[288] DECROP Geneviève, *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque montagne*, Cemagref Editions, Paris, 1997.

La direction de l'urbanisme opérationnel présente la communauté urbaine comme un acteur essentiel de la gouvernance locale dans la mise en place des PPRN, d'une part, parce qu'elle est désormais délégataire de la compétence d'urbanisme pour le compte des communes et, d'autre part, parce que ses services disposent d'une capacité de connaissance diversifiée, précise et territorialisée, qu'aucune commune de l'agglomération, seule, ne pourrait détenir. Pour autant, la diversité des points de vue n'est pas nécessairement représentée sur ce point car les critiques portées par les agents publics de prévention et de gestion des risques sont absentes du débat. Les agents publics « risques » expriment leurs doutes sur la qualité de la médiation réalisée par les services d'urbanisme. D'une part, ils réaffirment qu'il faut accepter l'existence du risque donnée par l'État, garant de la sécurité publique et de l'intérêt général, c'est-à-dire au-delà des intérêts particuliers des maires qui souhaitent développer leur territoire. D'autre part, les agents publics des risques définissent les services d'urbanisme opérationnel comme des développeurs incompétents à pouvoir évaluer les dangers engendrés, mais aussi délibérément responsables des menaces causées par la poursuite de l'urbanisation. Mais, leurs contestations restent inaudibles et n'empêchent pas la direction de l'urbanisme de faire entrer l'EPCI dans une attitude frontale de controverse sur le calcul des côtes d'inondations et de « négocier l'aléa » avec les services de l'État.

Le second paramètre, l'« enjeu » dans l'équation du risque, est défini comme hautement important pour le développement urbain et économique du secteur du Val-de-Saône. Les périmètres d'inondations, délimités par VNF, couvraient les bords de la Saône, mais aussi des poches à l'intérieur des terres. Selon les services d'État, ces poches constituaient des champs d'écoulement et d'expansion des crues, en continuité de la plaine. Mais une de ces poches représente une réserve foncière, préemptée par la communauté urbaine depuis de longues années pour étendre une zone d'activité industrielle existante. Les services de VNF sont décrits par les services de l'urbanisme comme des modélisateurs scientifiques défendant une détention unilatérale de la connaissance et ignorant les enjeux de développement territorial.

> *« Je disais à VNF : 'attendez les 20 hectares qui sont en poche, à l'intérieur d'une urbanisation constituée, ne me dites pas que c'est un zone d'expansion de crue' [montrant sur une carte murale]. Sur les bords du fleuve, je veux bien, ce sont des champs d'expansion de la Saône. Mais là, ne me dites pas qu'il y a un risque parce que, moi, je vous dis qu'il y a un enjeu urbain. C'est un pôle industriel extrêmement important qui a besoin de s'étendre. Alors les réserves autour, on ne les a pas mangées parce qu'on allait en avoir besoin (…) Ils travaillent sans regarder le territoire, ce qui est pourtant ce que leur demande la loi. Ils nous ont fait des cartes avec des traits qui passent, des lignes rouges et des lignes bleues, et quand on leur demande : 'Qu'est-ce qu'il y a en dessous ?', ils ne savent pas. »*

> Entretien P.C., directeur de l'urbanisme opérationnel, Grand Lyon, 15 novembre 2006.

Cette zone d'une vingtaine d'hectares représente un enjeu majeur pour les communes du Val-de-Saône, notamment Neuville-sur-Saône, mais aussi pour les services d'urbanisme opérationnel de la communauté urbaine.

Pour défendre la constructibilité de cette réserve foncière, la direction de l'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon ne va pas chercher à nier la possibilité d'une inondation. Mais, sa vision de l'aléa souligne la cinétique lente des crues de la Saône, qui permet l'évacuation, sans situation de crise. De plus, les services de l'urbanisme évoquent la mémoire de ces crues qui « font partie de l'histoire » d'un territoire. Cette vision est partagée par le chargé de mission sur la sécurité au cabinet du président de la communauté urbaine.

> *« Les gens d'ici ont une culture du danger, par exemple les inondations, c'est une tradition. Chacun a son souvenir de rapatriement en barque par les pompiers, c'est la coutume, ce sont des histoires à raconter. Dans le Val-de-Saône, ça a toujours été comme ça, il n'y a pas de lit pour la rivière, elle déborde tout le temps, mais on construit tout de même en bord de berge. »* Entretien G.P., chargé des questions de sécurité, Cabinet du Président, Grand Lyon, le 4 octobre 2005.

Cette croyance en l'existence d'une « culture du risque » sur les bords de la Saône revient à minimiser les effets de panique. Elle présuppose une habitude –voire une organisation naturelle et équilibrée– de la protection civile entre les habitants et les pouvoirs publics en cas d'inondations (Duchêne & Morel-Journel, 2004 ; Langumier, 2006). C'est sur cette base rhétorique que les services d'urbanisme, en accord avec les maires, soutiennent que les périmètres de risque doivent être réévalués. Ils entendent rappeler aux services de VNF que la limitation de la constructibilité est un levier de prévention et de gestion des risques parmi d'autres, comme l'information à la population ou l'organisation en cas de crise, qui ne peut être appliqué que s'il s'agit de la mesure la moins contraignante[289].

L'enjeu de développement économique et urbain de « la poche du Val-de-Saône » est tellement important que les services de l'urbanisme opérationnel de la communauté urbaine vont laisser tomber les argumentaires politiques et vont passer d'une phase de négociation à une situation de « troc » : ils vont petit à petit accepter de reconnaître, à VNF, certains secteurs inondables sur l'ensemble du Val-de-Saône –que la direction de l'urbanisme contestait aussi mais qui ne représentait pas un enjeu urbain et politique aussi important– en échange de la rétrocession de la constructibilité de la poche du Val-de-Saône. Au final, la zone de la poche est rétrocédée en zone constructible.

[289] Cet argumentaire s'inspire de l'article 11 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui précise que l'expropriation s'exerce « *sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* ».

Pour le directeur de l'urbanisme opérationnel, c'est un succès. Selon lui, l'intermédiation de la communauté urbaine a été déterminante dans la résolution des enjeux. Les élus seuls, même en opposition face au préfet, n'auraient pas pu obtenir la rétrocession des périmètres inondables en zone constructible. L'enjeu n'est alors pas seulement foncier : il est aussi symbolique. Pourtant, cette capacité de « contre-expertise » scientifique et territoriale des services de l'urbanisme n'est pas reconnue par les maires du Val-de-Saône qui restent sur leur impression de ne pas avoir trouvé de relais pour les défendre dès le départ. L'adjoint à l'urbanisme, à l'environnement et aux risques de Neuville-sur-Saône attribue la résolution du conflit à sa propre médiation avec le préfet et avec les industriels[290].

Ce cas précis du Val-de-Saône est représentatif des contestations des acteurs locaux vis-à-vis des modalités de la prise de décision des périmètres de risques dans les services d'État. Cette contestation nous instruit à la fois sur la répartition des compétences entre ces acteurs et sur les enjeux de développement urbain qui sont révélés.

Concernant la gouvernance locale, les services de la communauté urbaine, les services de l'État et les communes s'accordent à dire qu'il n'y a pas eu de négociation. Un point de non-retour a été atteint, qui a débouché sur une décision du préfet qui, selon le directeur de l'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, *« n'avait pas envie de se taper un avis défavorable de la communauté urbaine et des communes »* sur l'enquête publique du PPRN. Au final, il n'y a pas eu de « scènes locales de risques » dans le sens que Geneviève Decrop donne à une négociation ouverte entre les services de l'État et les collectivités locales, même si cette négociation se situe « en tension » entre la rationalité de l'expertise scientifique et la rationalité politique de l'élu[291]. Les modalités de concertation de l'État sont désavouées par les collectivités locales. Elles ne permettent pas de résoudre les conflits territoriaux autour des sites à enjeu de développement. L'EPCI modifie la gouvernance entre l'État et les collectivités locales dans le sens où il donne aux communes de son agglomération des moyens techniques, de la connaissance scientifique et du poids politique pour entrer en négociation avec les services d'État. Mais alors, ces dotations technique, scientifique et politique sont orientées selon les enjeux portés par l'EPCI. Dans le cas de la communauté urbaine de Lyon, le développement économique et urbain prime sur la prévention et la gestion des risques.

Concernant les transformations de la politique d'urbanisme, deux points sont évoqués. La localisation de zones inondables entraîne des controverses territoriales surtout dans les centres urbains hyper-denses. D'autre part, la planification du risque naturel, par l'État, dans l'urbanisme local, déséquilibre l'utilisation du droit de préemption.

[290] Entretien avec M.A., premier adjoint au maire à l'urbanisme, à l'environnement et aux risques, Ville de Neuville sur Saône, 6 novembre 2006.
[291] DECROP Geneviève, *op.cit*.

Le premier point souligne que les périmètres de risque sont intégrés aux politiques d'aménagement du territoire urbain seulement s'ils ne contrarient pas de projet de développement. Le risque est vécu par les décideurs locaux en matière de développement local comme une probabilité incertaine, mais en aucun cas comme un phénomène imminent. Les développeurs locaux envisagent les périmètres de risques, définis par l'État, comme des handicaps si ces zonages contreviennent à la constructibilité des territoires. Pour illustrer ce constat, prenons un double exemple supplémentaire concernant l'agglomération lyonnaise. Le tracé des zones inondables sur un petit secteur de Villeurbanne n'a pas posé de problèmes, alors que la continuité de ce même périmètre en hyper-centre de Lyon a été jugée inacceptable. Le directeur de l'urbanisme explique que lorsque le foncier ne vaut pas cher et que les perspectives de projet urbain sont réduites, l'anticipation des effets sur l'utilisation des sols d'une zone à risque a une portée limitée. C'est le cas du secteur de Villeurbanne.

> *« Alors qu'on nous dise qu'il ne faut pas reconstruire, ok il n'y a pas d'enjeux économiques. On a plutôt fait le parc de la Feyssine. Là-bas, ce qu'on achète, on en fera un agrandissement pour le parc. Les discussions peuvent bien se mener. Ok, peut être que là, on aurait voulu rentabiliser plus les parcelles que l'on a achetées, mais à l'échelle du budget de la communauté urbaine, ça va, on va faire une croix sur des terrains qui n'ont pas dû nous coûter très cher. »*
> Entretien P.C., directeur de l'urbanisme opérationnel, Grand Lyon, 15 novembre 2006.

Au-delà de cet argumentaire, il est à noter que ce secteur « sans enjeu » devient aussi un levier de « troc ». Une fois dans le conflit sur l'ensemble du tracé des zones, ce secteur est laissée en faveur des services de l'État, en contrepartie d'une rétrocession sur d'autres zones. Par exemple, dans le neuvième arrondissement, un secteur est « passé en rouge », c'est-à-dire situé en zone d'aléa fort et potentiellement inconstructible. Or, cette zone constitue une réserve foncière pour une opération d'urbanisme, en cours, au cœur de Lyon. Il semble évident pour les services de l'urbanisme que cette zone ne sera pas maintenue en zone d'aléa fort. L'enjeu de développement urbain, sur cet arrondissement, est à ce point engagé que l'hypothèse d'une mise en inconstructibilité ne semble même pas probable.

L'autre raison pour les services d'urbanisme de refuser la transformation de terrains préemptés en zones inondables, à servitudes ou inconstructibles, c'est l'annihilation d'un des outils phare de l'urbanisme opérationnel : le droit de préemption urbain.

Ce droit permet aux collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme d'acheter des terrains à un prix fixé en concertation avec le préfet. C'est un instrument qui permet d'intervenir sur le marché foncier et d'exercer une planification des territoires dans le temps long. Dans la confrontation entre la planification de zones de prévention de risques et la planification du développement urbain, les services d'urbanisme déplorent l'amenuisement

des capacités de préemption, par l'intervention des périmètres de prévention des risques, définis sans concertation par les services d'État. Dans le cas de la poche du Val-de-Saône, les services de l'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon avaient préempté, il y a des années, un terrain pour faire du développement économique aujourd'hui. La classification de cet espace en périmètre inconstructible annihile leur pouvoir de se constituer des réserves foncières. Dans un contexte de raréfaction du foncier, le recours à la préemption est un outil défini comme indispensable par les services d'urbanisme des collectivités locales. Les interférences dans cet outil prospectif du droit de l'urbanisme sont fort mal vécues. Pourtant, dans le cas de Villeurbanne, les oppositions ont été plus faibles. Dans les zones où les enjeux de développement sont moindres, les services de l'urbanisme opérationnel acceptent l'inéluctable opposition entre la raréfaction de terrain pour le développement urbain et l'obligation de protéger des zones de la construction.

Le cas des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui va être abordé pose la même question. Mais la possibilité laissée par la loi de juillet 2003 aux collectivités locales d'acquérir les terrains classés en zone à risques industriels permet d'anticiper le devenir d'espaces désignés comme inconstructibles mais demain peut être de nouveau porteurs de projet de développement.

### *2. Stratégies de contournement des plans de prévention des risques technologiques*

À travers le décret d'application de 2005, le guide à destination des élus locaux d'octobre 2006 et le guide méthodologique d'octobre 2007[292], les services de l'État ont récemment précisé les modalités de mise en œuvre territoriale des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) issus de la loi du 30 juillet 2003. L'édiction récente de la norme juridique et administrative ne permet pas de porter un regard analytique en profondeur sur la reconfiguration des modalités de maîtrise de l'urbanisation pour prévenir les risques technologiques et sur ses effets sur les politiques d'aménagement des territoires. Néanmoins, les débats entre les acteurs publics locaux et les stratégies d'anticipation dans les politiques d'urbanisme vont être explicités et mis en perspective dans les trois agglomérations.

Comme énoncé précédemment, la loi du 30 juillet 2003 introduit deux objectifs de prévention des risques technologiques. D'une part, la concertation autour des PPRT est organisée dans des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) comprenant quatre collèges de participants (riverains, industriels, salariés et pouvoirs publics). D'autre part, des mesures foncières sont mises en œuvre pour intervenir sur l'urbanisation future, mais aussi sur le bâti existant. À la lecture des documents réglementaires, administratifs et politiques pré-cités, les intentions –publiquement déclarées– des services de l'État visent à ouvrir l'élaboration des PPRT à l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. Les PPRT sont appelés à solutionner les situations inextricables, héritées du passé, entre les agglomérations urbaines et les industries à nuisances.

Les premières analyses de sociologie politique pointent les contradictions des objectifs affichés. Dans le premier cas, l'ouverture de l'élaboration des PPRT à de nouveaux acteurs prend la forme, et les paradoxes, d'une injonction à la concertation. Les modalités d'élaboration insistent sur « *l'importance du dialogue local et la démarche d'appropriation du risque* »[293]. Mais l'étude de la mise en débat révèle rapidement les déséquilibres de cette gouvernance multipartite au profit des services de l'État[294]. La définition donnée du risque technologique dans le guide méthodologique souligne son caractère multi-dimensionnel : « *Le risque industriel est un concept intégrant des composantes techniques, économiques et sociales. Il résulte de la présence, sur un territoire, d'une installation manipulant des substances ou procédés susceptibles d'être à l'origine de phénomènes dangereux, face à des*

---

[292] Décret d'application n°2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux plans de prévention des risques technologiques ; *Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide méthodologique*, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDAD), Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques & Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Paris, 2007 ; *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide à destination des élus locaux, « Agir ensemble pour maîtriser les risques »*, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris, octobre 2006.

[293] *Le plan de prévention des risques technologiques PPRT). Guide à destination des élus locaux* (Titre 2.2.2), *op.cit.*

[294] BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, *Ecrire la loi. Sociogenèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, rapport MEDAD, Programme Risque Décision Territoire, Premier rapport scientifique (1/4), 2007.

*enjeux socio-économiques et environnementaux* »[295]. Dès lors, le guide méthodologique des PPRT exprime les possibilités de conflits entre les acteurs concertés, si l'un d'entre eux « *se focalise sur l'une de ces composantes* ». Le guide enjoint les services déconcentrés de l'État à piloter la mise en œuvre de l'élaboration des PPRT. Le préfet décide de la constitution du périmètre d'étude. Les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les services techniques interdépartementaux d'inspection des installations classées réalisent la caractérisation des aléas technologiques sous forme de cartographie. Enfin, la direction départementale de l'équipement (DDE) réalise aussi la cartographie des enjeux ainsi que l'assemblage des deux cartographies –aléa et enjeu– pour former un « zonage brut » qui est mis à la concertation.

On concède ainsi l'importance du rôle de l'Etat par rapport aux autres partenaires dans PPRT. Cependant, la répartition des rapports de force dans la concertation n'est pas notre entrée privilégiée. La thèse se focalise sur les outils réglementaires concernant les mesures foncières des PPRT. Quelles sont les conséquences, sur la gouvernance locale et sur les politiques locales d'urbanisme, de ce déséquilibre du rapport de force ? De nouveau, le positionnement de l'approche endo-urbaine joue sur la mobilisation des normes juridiques et scientifiques.

- *Prise en compte des PPRT dans l'urbanisme et recomposition de la gouvernance locale*

Les rapports de force entre acteurs, durant la phase d'élaboration des PPRT, devraient être guidés par le principe d'association et par le souci de la concertation. On montrera que la gouvernance se perd dans des recherches de responsabilités en chaîne et que les collectivités locales, soutenues par les services de l'urbanisme, utilisent la norme juridique pour tenter de contourner l'application des mesures foncières. De leur côté, les dirigeants des EPCI (président, cabinet et directeurs généraux) constituent progressivement des contre-expertises scientifiques aux services de l'État pour le compte des communes. Cette situation crée une fenêtre d'opportunité pour que les EPCI jouent un rôle de médiation entre l'État et les communes.

En s'appuyant sur les exemples de l'agglomération lyonnaise et havraise, nous allons voir comment les EPCI envisagent l'application des mesures foncières des PPRT dans les plans d'urbanisme et, ensuite, comment les EPCI organise leur réponse administrative, juridique et politique.

Dans l'agglomération lyonnaise, la recherche de concertation autour des périmètres de prévention de risque technologique existe. Les services de l'État, eux-mêmes, s'accordent à dire que le guide méthodologique des PPRT prévoit que, après la réalisation des calculs

[295] *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide à destination des élus locaux*, *op.cit,* p.21.

scientifiques, vienne une phase appelée « projet stratégique », décrite comme un « *compromis entre les communes, l'État et les industriels, enfin, surtout entre les communes et l'État* »[296]. Selon les acteurs locaux, cette situation n'est pas différente de celle mise en place par la loi de juillet 1987 sur l'organisation de la sécurité civile ou celle de l'application des PPR de 1995. Au final, l'État peut intervenir dans la planification urbaine locale en imposant, *a posteriori* dans l'élaboration des PLU, des périmètres de servitudes ou d'inconstructibilité, tout en laissant aux maires les outils fonciers pour résorber les situations jugées à risque par les PPRT. Malgré les efforts de concertation affichés dans l'élaboration des PPRT, le décalage temporel pénalise l'instruction des documents d'urbanisme, entre le moment de la révision de la planification urbaine locale qui débute dès 2001 et la réalisation des PPRT par les services d'État qui est édictée et discutée depuis 2003, même si aucun PPRT n'est encore appliqué.

Les PLU –révisés par les communes ou les EPCI compétents selon la loi SRU– continuent de se voir transmettre des études techniques des anciens périmètres Z1/Z2, alors que les services de l'État agitent les potentiels nouveaux périmètres des PPRT. D'une part, cette situation est ressentie comme précaire par les services instructeurs. Leur capacité à planifier le développement des territoires se retrouve contrainte par l'imposition des périmètres de risques par l'État. Cette position provoque un sentiment de dévalorisation du travail des services locaux d'urbanisme, qui ont l'impression que ce décalage temporel intervient souvent en faveur des services de l'État. D'autre part, ce décalage temporel pose le problème de la responsabilité du maire, en cas de contestation par un tiers du degré d'exposition au risque. Le directeur de l'urbanisme opérationnel de l'agglomération lyonnaise explique comment il a convaincu le président de la communauté urbaine de ne pas modifier les périmètres de prévention des risques technologiques, délivrés par la préfecture, malgré l'incohérence, flagrante selon lui, entre les anciennes zones Z1/Z2 et les futurs PPRT.

> *« Ce que j'ai pu comprendre, ou des choses qui sont entendues dans des discours, c'est qu'un jour, les ingénieurs de la DRIRE ont dit : 'Mr le préfet, voilà paquet cadeau' et bien le préfet a dit : 'ah bon, et bien, Mr le président de la communauté urbaine, paquet cadeau'. Ça a été un peu ça quand on ne sait pas quoi faire. Et si un jour y'a un pépin, on cherchera qui de l'ingénieur ou de Mr le préfet ira en correctionnelle, y'a pas de raison. Et là-dessus, on est très clair. Quand les textes sont sortis, on a fait une note au président, on lui a dit : 'vous touchez un de ces traits et c'est vous qui êtes responsable'. On fait du copier-coller. Je lui ai même dit : 'personnellement, si vous voulez changer quelque chose, je vous demanderais une instruction écrite'. ».* Entretien P.C., directeur Urbanisme opérationnel, 15 novembre 2006.

[296] Citation extraite de l'entretien de G.B., directeur du Syndicat pollutions industrielles dans la région d'agglomération de Lyon, DRIRE, communauté urbaine de Lyon, 12 avril 2006.

L'enjeu de la norme juridique devient central. La polarisation autour des possibilités de recherche de responsabilité civile et pénale entraîne un enchaînement de positions de refuge entre les services d'État et les élus locaux, mais aussi entre les élus locaux et leurs propres services techniques.

Dans l'agglomération du Havre, ce climat de « patate chaude » de la responsabilité des effets fonciers du zonage des PPRT peut, selon les acteurs de la sécurité civile, inciter les maires à choisir d'autres outils que la maîtrise foncière pour prévenir les risques et gérer les accidents. Le directeur de la sécurité civile de la Ville du Havre s'interroge : n'y aura-t-il pas des situations de blocage juridique si les maires font d'autres choix politiques que de mettre en pratiques les mesures foncières ?

> *« Est-ce que les maires iront jusqu'au bout des PPRT et transposeront les outils à disposition, ou est-ce qu'ils ne vont pas juste informer la population et laisser le développement économique et l'urbanisation plus importante en ayant toute conscience des risques ? Ça peut être aussi un outil d'aménagement du territoire en soi. »* Entretien C.B., responsable Sécurité civile, Ville du Havre, 12 décembre 2006.

Au final, les acteurs publics locaux n'ont qu'une confiance limitée dans la concertation de l'État. L'imposition des périmètres de risques technologiques *a posteriori* des procédures de révision des documents d'urbanisme engendre des stratégies de contournement. Les collectivités locales en charge de l'urbanisme cherchent à déléguer les responsabilités, politiques, juridiques et financières, liées aux mesures foncières. Elles cherchent aussi à éviter l'application pure et simple des PPRT, notamment par le recours à d'autres leviers de prévention et de gestion des risques comme l'information à la population ou la réduction des risques à la source.

Dans ce contexte, les agglomérations du Havre et de Lyon choisissent un positionnement administratif, juridique et politique qui illustre une tentative de médiation dans ces sempiternelles controverses territoriales entre l'argument de la prévention et celui du développement. Dans ces deux cas, selon des options administratives et politiques différentes, l'administration des EPCI constitue une contre-expertise scientifique sur les risques technologiques. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, la contre-expertise est externalisée : elle s'appuie sur la détention d'une connaissance sur l'aléa technologique face à la DRIRE. Dans le cas de l'agglomération havraise, elle est internalisée : elle porte sur la capacité de l'EPCI à caractériser des enjeux locaux économiques et urbains face à la DDE.

À la communauté urbaine de Lyon, suite aux conflits sur le PPRN qui ont durement touché la sphère politico-administrative, la direction générale de l'EPCI passe un appel d'offre pour s'appuyer sur un cabinet d'études. La communauté urbaine de Lyon s'offre les services en interne d'un consortium d'experts pluridisciplinaires. « *Notre contre-expertise, on vient de l'acheter si j'ose dire* » note le directeur de l'urbanisme opérationnel. Pour un budget d'environ 700 000 euros dans les quatre années à venir, la communauté urbaine met au service des communes, mais surtout de ses directions de l'urbanisme réglementaire et opérationnel, un cabinet de défense des intérêts du développement économique et local de l'agglomération lors de la réalisation des PPRT. L'appel d'offre précise les missions du consortium d'experts : *« permettre la préparation de la participation [de la communauté urbaine] au groupe de travail PPRT et dans le bon déroulement de ces réunions ; assister la Communauté urbaine de Lyon dans l'élaboration des documents d'urbanisme relevant de ses compétences, essentiellement le PLU et les opérations d'aménagement urbain, ainsi que dans la mise en œuvre de divers projets territoriaux impliquant notamment nos partenaires économiques, institutionnels et les services de l'État »*. Ce consortium est composé d'experts juridiques et techniques, qui interviennent pour le compte de la communauté urbaine, dans l'étape de définition des études de danger. Il est doté d'une mission de traduction dans des discussions qui sont « *comme une langue étrangère* » décrit le directeur de l'urbanisme opérationnel. Il explique que, dans ce cas, si on ne parle pas la langue, les services de l'État parlent *« entre eux »* et la communauté urbaine *« ne fait plus autorité* ». En effet, la direction de l'urbanisme opérationnel a largement sollicité cette commande d'expertise.

Depuis l'épisode du blocage de l'enquête publique du Val-de-Saône, la direction générale de l'EPCI soutient la direction de l'urbanisme et désavoue la médiation de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques. Ce désaveu est cinglant. Les agents publics en charge des risques prennent, dès lors, amplement la peine de contrecarrer toute cette démarche de recours à un cabinet externe. Selon le chargé de mission aux risques majeurs, il n'y a pas de volonté politique de la part des communes. Cette commande est strictement technocratique. Lisant l'appel d'offre, il relève « *mission d'assistance d'une équipe technique externe auprès de la communauté urbaine : le marché de cette mission a été dévolu à un groupement qui s'appelle ORGECO, ARCADIS, AMARIS, OASIS. Le maître d'ouvrage est la communauté urbaine à l'exclusion des communes et des partenaires économiques* »[297]. Selon lui, il n'y a pas de raison d'insister sur le caractère d'assistance aux communes, vu qu'elles sont exclues de la maîtrise d'ouvrage.

[297] ORGECO (Cabinet en gestion et expertise comptable) ; ARCADIS (Audit de cession acquisition, les études de risques santé sur les sols, eaux et déchets ainsi que les travaux de dépollution) ; AMARISK (Cabinet de conseil en recrutement) ; OXALIS (Cabinet en conduite de changement et management des organisations).

La délivrance des avis est soumise à une procédure d'approbation de la direction de l'urbanisme opérationnel et territorial[298] qui exclut toute intervention du service « risques » et de la direction à l'écologie urbaine.

Cette expérience lyonnaise est intéressante à plusieurs titres. D'une part, elle confirme que les services d'État se voient contester leur expertise scientifique dès lors que les collectivités locales ont les moyens budgétaires, politiques et techniques de pouvoir entrer en discussion (Le Bourhis, 2007). L'importance du poids technique et politique, qui place la communauté urbaine de Lyon au-dessus des communes, semble effacer son rôle de médiation, car la négociation semble se passer « d'égal-à-égal » entre l'EPCI et les services d'État. Dans ce cas, l'EPCI, mené par les directions de l'urbanisme, fait cavalier seul, il n'y a pas vraiment d'intermédiation entre l'État et les communes. Il se place en tant que contre-expertise face aux services de l'État, mais la voix des communes est relativement absente de cette démarche. Concernant l'approche urbaine de prévention et de gestion des risques en interne de l'EPCI, elle n'a pas mené la médiation entre les enjeux de développement et ceux de sécurité. L'action de prévention et de gestion des risques sur l'agglomération est diligentée par les directions de l'urbanisme réglementaire et opérationnel, sans les agents publics « risques ».

Dans la communauté d'agglomération de la région havraise, les modalités de positionnement d'une contre-expertise médiane sont très différentes. En interne, les agents publics de la prévention et de la gestion des risques estiment être les seuls au sein de l'institution intercommunale à pourvoir fournir des données techniques et cartographiques sur les enjeux humains, économiques, naturels ou patrimoniaux pour l'ensemble de l'agglomération. En ce sens, ils se positionnent comme les interlocuteurs directs des DDE, voire comme les responsables de la définition des enjeux territoriaux à la place des services d'État.

Pour comprendre cette situation, il faut rappeler que l'intercommunalité havraise n'a pas la compétence « urbanisme » : ce sont les communes qui réalisent leur PLU et l'agence d'urbanisme en assure la maîtrise d'œuvre. Les agents publics de la prévention et la gestion des risques de l'agglomération havraise disposent, on l'a vu, de matériel de modélisation cartographique, de personnels compétents, d'une documentation fournie sur les questions de prise en compte des risques collectifs dans les PLU, etc. En cela, ils ont une approche territoriale sur la mise en place des PPRT qui n'est pas contredite au sein de leur institution

[298] Relevé des décisions de la réunion de coordination « risques technologiques », délégation générale au développement urbain : « exécution du marché : toute intervention du groupement devant faire l'objet d'un accord formel du délégué général au développement urbain ou de son représentant. La demande sera instruite par un groupe de travail restreint associant la planification urbaine, l'urbanisme territorial Sud et le service demandeur. La coordination et le pilotage de ce groupe de travail restreint seront assurés par l'urbanisme territorial Sud. Toute sollicitation auprès du regroupement, notamment d'une commune, devra faire l'objet d'une commande. Cette commande sera formalisée par écrit sous forme d'un bon de commande par le service urbanisme territorial Sud responsable du suivi de cette mission ».

par une direction de l'urbanisme réglementaire[299]. Selon ces agents publics en charge des risques, les services de la DDE vont, à un moment donné, se retourner vers les collectivités locales pour obtenir des données territoriales sur les enjeux humains (comme la démographie, les mobilités, les nouvelles implantations industrielles, etc.) nécessaires à leur travail dans les PPRT. Les raisons invoquées sont multiples.

D'une part, les DDE n'auraient pas de méthode préconisée par le Ministère de l'environnement et du développement durable. Le guide méthodologique des PPRT énumère des sources d'informations sur lesquelles la DDE réalise l'étude des enjeux, mais il s'agit essentiellement des documents d'urbanisme des collectivités locales. Le directeur de l'information sur les risques de la communauté d'agglomération du Havre considère la somme de travail que les DDE vont demander aux collectivités locales.

> *« Pour les PPRT, le système mis en place confie aux industriels l'évaluation des conséquences pour les populations avec des méthodes simplifiées un peu curieuses et, dans le cadre du PPRT, il confie la réalisation de la partie 'enjeu' à la DDE qui a n'a pas de méthode préconisée par le Ministère de l'Environnement (…) On a des industriels qui n'ont pas franchement les moyens d'évaluer les enjeux et la DDE non plus. Au final, ce sont bien les collectivités locales qui vont faire cette analyse, pour la fournir à ceux qui vont conduire les dossiers réglementaires. Qu'est-ce qu'il faut qu'on fasse pour être capable de leur répondre ? Il faut qu'on ait les moyens, c'est une chose, et par rapport à ce qu'ils vont demander, il faut qu'on ait les moyens de dire : 'on est d'accord' ou 'on n'est pas d'accord' (…) Les collectivités ont des craintes : on a peur d'être submergés de demandes ou, si on n'est pas submergés de demandes, de se retrouver face à des résultats qui nous paraissent critiquables. »* Entretien P.L., directeur de la DIRM, CODAH, 01 juin 2007.

D'autre part, les services déconcentrés d'Etat sont décrits comme dépouillés de leurs personnels. La qualité de leurs moyens techniques se déprécie au regard des moyens financiers et des ressources humaines présentes dans les intercommunalités. Cette diminution des ressources humaines et matérielles est confirmée par les services les agents des DDE, mais aussi des SIDPC en préfecture. Dès lors, les agents publics de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération prennent en charge la collecte des informations qui leur seront demandée par les DDE. En cela, ils confortent leur position dans l'EPCI, mais affichent aussi leur capacité à produire une expertise alternative voire substituable.

[299] Il y a une direction du développement territorial qui gère les grands programmes d'investissement et les équipements structurants, qui finance l'aide au développement économique et l'aménagement de zones d'activités. Cette direction ne s'intéresse pas aux questions d'urbanisme réglementaire.

Pour résumer sur les deux agglomérations havraise et lyonnaise concernant les recompositions territoriales entraînées par les projets de PPRT, on note que, au-delà de ces différences, l'EPCI joue un rôle de contre-expertise dans le domaine de l'inscription des PPRT dans l'urbanisme. Soit cette expertise est externalisée, soit elle est produite en interne. Dans les deux cas, ce positionnement relève de stratégies de planification des agglomérations. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, la prise en compte des PPRT est contrôlée, unilatéralement, par les directions de l'urbanisme. Dans le cas de l'agglomération havraise, les agents publics en charge des risques disposent de ressources cognitives et matérielles qui, en l'absence de direction à l'urbanisme réglementaire ou opérationnelle de l'EPCI, les rendent incontournables. Mais on est loin de l'autonomisation d'une politique territoriale de prévention et de gestion des risques endo-urbains.

- *Prise en compte des PPRT dans l'urbanisme et enjeux de développement urbain*

Sur le second point d'étude, la question du foncier disponible, pour le développement des territoires, est frontalement posée. La délimitation de zones de prévention des risques technologiques remet-elle en cause les espaces de développement économique et urbain encore utilisables ?

La problématique de la supposée diminution des terrains disponibles pour le développement urbain, par la planification des risques technologiques, est exposée en trois temps. Dans un premier temps, la constructibilité limitée –voire l'inconstructibilité– des espaces inclus dans les périmètres de danger technologique est décrite comme entraînant une paupérisation économique et sociale des territoires. Dans un second temps, le principe d'éloignement entre les usines et les agglomérations urbaines, soutenu dans la mise en place des PPRT, crée ce que les acteurs locaux appellent des *« no man's land »*. Considérés dans une approche de développement, ces espaces de vide sont intolérables face à une situation de raréfaction du foncier disponible. Les collectivités locales comptent négocier des aménagements possibles dans ces espaces vides. Mais, dans un troisième temps, elles comptent diminuer les surfaces des périmètres des PPRT par tous les moyens possibles. Ces stratégies de contournement entraînent des effets indirects, notamment celui d'accroître les risques « déterritorialisés »[300].

Dans un premier temps, la crainte de la paupérisation économique et sociale des territoires, nouvellement inclus dans les périmètres de prévention des zones à risque, se retrouve particulièrement chez les communes et les services de l'urbanisme des EPCI. L'argumentation de la paupérisation vise à convaincre que les services d'État mènent une politique de prévention des risques collectifs contre-productive –voire destructrice– pour le tissu économique et social. Selon cette approche, le fait qu'une commune soit dans un périmètre de prévention des risques entraîne une dégradation de la valeur du foncier et de la

[300] GALLAND Jean-Pierre, *Calculer, gérer, réduire les risques : des actions disjointes ?,* Annales des Ponts et Chaussées, n°105, janvier-mars 2003.

qualité de vie pour les populations résidentes. Notons que, dans cet argumentaire, ce n'est pas tant que la commune soit située à proximité d'un risque qui dévalue ses richesses, mais bien son inscription dans un périmètre PPR. Cette crainte des effets fonciers des PPRT est particulièrement sensible dans des communes où les tissus industriels et urbains sont intimement imbriqués.

Ce cas de forte proximité entre l'usine et le centre urbain est très présent dans les agglomérations lyonnaise et havraise. Les acteurs publics locaux reviennent sur des exemples de déclin économique et urbain de certains quartiers passés dans le périmètre d'un PPRN, à la fin des années 1990, pour démontrer les conséquences néfastes des futurs PPRT. Le directeur de la sécurité civile de la Ville de Lyon observe la dégradation du tissu urbain dans le cas de l'application d'un PPRN « mouvement de terrain » en bordure de falaise dans la commune de Caluire, au nord de Lyon.

> *« Si vous regardez la grande rue Ste-Claire de Caluire, elle a été bloquée en disant : 'C'est trop dangereux, il ne faut rien faire'. En dix ans, on l'a vue se dégrader à une vitesse… De nombreux problèmes de terrain, dans la rue Ste-Claire, qui est une rue qui longe le Rhône, et dont les immeubles sont adossés à la falaise, sont dus au discours : 'on va laisser comme ça pour limiter les risques de mouvements de terrains'. Or, la collectivité s'est aperçue que rien ne repartait (…) Les immeubles se dégradaient, les murs de soutènement de derrière aussi, plus rien n'était géré. Il a fallu une intervention importante des pouvoirs publics… En zone hyper-dense, rien n'est pire que de figer les choses. Si l'entretien ne se fait plus, des petits problèmes deviennent des gros soucis, surtout sur des terrains un peu sensibles. »*
> Entretien G.P., Sécurité et Prévention, Ville de Lyon, 21 novembre 2006.

À partir de cet exemple, le responsable de la sécurité civile met en garde contre les effets que pourraient avoir les PPRT sur les communes du couloir de la chimie dans l'agglomération lyonnaise. La première réaction des élus communaux des villes industrielles du Rhône est de s'opposer à ce qu'ils appellent « *le gel* », ou « *la sanctuarisation* », des territoires. Ils citent les exemples de nombreuses communes imbriquées dans le tissu industriel –c'est-à-dire les écoles, la petite enfance, les équipements sportifs et, même, les casernes de pompiers– est situé à proximité immédiate des zones létales définies par les PPRT. Les élus refusent de voir s'arrêter le développement urbain, c'est-à-dire d'arriver en limite de foncier disponible (fin de la croissance urbaine), et de ne plus pouvoir intervenir économiquement et socialement (fin du renouvellement urbain). D'autant plus, comme le rappelle le directeur de la sécurité civile de la Ville de Lyon, que ces communes, construites aux abords des usines, sont parfois des zones d'habitat touchées par la crise économique et déjà en proie à des formes de fragmentation urbaine et sociale (par exemple, le manque de transport collectif, un taux de chômage élevé, des violences de voisinage, des dégradations de

conditions de vie, etc.). Tant que le classement des zones urbanisées en zone de PPRT est issu des méthodologies de calcul des services de l'État, l'administration locale fait clairement part de son intention de se retourner contre eux en cas de fortes oppositions des populations.

Les collectivités locales sont directement impliquées dans l'application des mesures foncières de la loi de juillet 2003. Elles participent, aux côtés des services d'État et des industriels concernés, soit par l'usage du droit de préemption, soit par le financement des délaissements, soit dans le financement des expropriations. Néanmoins, les collectivités craignent d'être en ligne de mire en cas de contestations. Le directeur du service d'information sur les risques de l'agglomération havraise prend l'exemple du délaissement pour imaginer les complexités territoriales, juridiques et politiques qui vont advenir une fois les PPRT appliqués.

> *« Une fois le PPRT sorti, Mr Dupont a sa maison dans le périmètre de délaissement et il dit : 'Mr le maire, il faut me payer ma maison parce que je veux m'en aller, c'est trop dangereux'. Il a le droit pratiquement de l'exiger, et dans le même temps, les pouvoirs publics mènent une politique de réduction des risques à la source qui induit que, dans cinq ans, il n'y aura plus de risque à cet endroit là. Alors, la collectivité devient propriétaire de la maison de Mr Dupont et cinq ans après, cette maison n'est plus dans une zone à risque… ça va devenir compliqué à gérer… alors qu'est-ce qu'on fait : on le fait ou on ne le fait pas ? Ça va être complètement déstabilisant. »* Entretien P.L., directeur de la DIRM, CODAH, 01 juin 2007.

L'attribution de permis de construire dans des zones réputées constructibles, puis ensuite classées en zone dangereuse, peut provoquer de vives contestations chez les pétitionnaires. Le contraire est tout aussi vrai. Le directeur de l'urbanisme de l'agglomération lyonnaise exprime les contradictions devant lesquelles les administrations vont se trouver pour rendre légitime les mesures foncières dans des terrains désignés comme dangereux par les nouveaux PPRT, et sur lesquels le maire délivre des permis de construire depuis des années. Sur la ville de Pierre-Bénite, historiquement ancrée dans le tissu industriel du couloir de la chimie, en face du port Édouard Herriot, il se demande comment expliquer aux populations riveraines de l'usine qu'elles encourent désormais un danger mortel, alors qu'elles y vivent depuis des années.

> *« Pendant des années, l'État a dit : 'ARKEMA à Pierre-Bénite, c'est un périmètre de risque de 650 mètres'. Tout d'un coup, en août 2004, ça devient 2,5 kilomètres. C'est impossible, ce n'est pas sérieux (…) Soit on vous dit : 'vous êtes des irresponsables, on devrait tous vous virer. Depuis 20 ans, vous mentez à la population en lui disant qu'au-delà de 650 mètres, il n'y a pas de danger pour les personnes qui habitent et donc vous laissez la ville se développer' ou alors 'les 2,5*

> *kilomètres que vous annoncez, aujourd'hui, n'ont pas de sens'. ».*
> Entretien P.C., directeur Urbanisme opérationnel, Grand Lyon, 15 novembre 2006.

Dans cet extrait, le directeur de l'urbanisme renvoie les élus devant leur responsabilité juridique mais aussi électorale. Les conséquences d'une expropriation, d'un délaissement, ou même de la préemption d'un terrain, pour cause de prévention contre des risques technologiques majeurs, transforment l'usage des sols, mais aussi les modes de vie et les perceptions sociales. Les collectivités locales en charge de ces interventions foncières doivent pouvoir établir une relation de confiance avec les populations résidentes autour du classement en zone inconstructible, et surtout transmettre une vision de la planification des territoires de vie urbaine à très long terme, ce qui est rarement la temporalité de représentants élus au niveau local (Dubois-Maury, 2001). La légitimité démocratique et électorale des élus peut pâtir de l'absence d'une mise en dialogue à propos de l'expropriation.

En résumé, la crainte de la paupérisation des espaces urbains touchés par la délimitation d'un PPRT entraîne une anticipation des conséquences économiques et urbaines, mais aussi juridiques et électorales. Les politiques locales de l'urbanisme en tension entre la nécessité de protéger les populations et le besoin de développer les territoires se retrouvent, au travers des situations de délimitation de zones de prévention des risques technologiques, dans des conflits jurisprudentiels interminables entre les maires, les services de l'État, les juges administratifs et les préfets. Des exemples dans le cas lyonnais, notamment sur la commune de Solaize, au sud de Lyon et de Feyzin, montrent que, lorsque le préfet se retourne contre un maire ayant attribué un permis de construire dans une zone à risque technologique, il arrive que le tribunal administratif donne tort au préfet… Si, au final, le maire reste le détenteur de l'autorisation de construire, pourra-t-il autoriser un permis de construire dans une zone inscrite dans un PPRT, qu'il juge pourtant sécurisée, pour soulager des situations économiques locales ?

Dans un second temps, ces situations de blocage entre les autorités locales et nationales se cristallisent autour du principe d'éloignement entre les usines et les agglomérations urbaines, c'est-à-dire autour des « zones tampon ». En créant les PPRT, l'État annonce sa volonté de faire table rase du passé, en recréant des zones d'éloignement protectrices entre les industries potentiellement dangereuses et les enjeux humains des agglomérations urbaines : « *Des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ont pour objectif de limiter l'exposition aux risques de la population en résorbant les situations difficiles héritées du passé et en évitant qu'elles se renouvellent à l'avenir* »[301].

Ces zones identifiées comme « à risque technologique » sont censées être étanches à toute construction et recréer du vide autour des usines pour protéger les populations. Ce

[301] *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide à destination des élus locaux*, *op.cit,* p.18.

principe d'éloignement date de la loi de 1987, qui souhaitait déjà résoudre les situations de proximité et d'inextricabilité entre la ville et l'industrie[302]. La loi de juillet 2003 donne de nouveaux outils de délaissement volontaire des habitants et d'acquisition obligatoire par les pouvoirs publics pour « *résorber les situations héritées du passé* ». Une fois le PPRT défini par les services de l'État, les collectivités locales seront invitées à user de leur pouvoir d'urbanisme réglementaire, assorti de nouvelles mesures foncières et d'un financement tripartite avec l'État et les industriels, pour rendre les zones de dangers inconstructibles et dénuées d'activités urbaines.

L'idée d'éloigner les industries des centres urbains, et de les regrouper dans des zones identifiées, fait des adeptes au sein des acteurs de la politique de sécurité civile. Mais les services d'urbanisme préfèrent soutenir les possibilités d'aménagement dans les zones tampon évoquées par le guide méthodologique de 2007. Ce guide revient sur ce principe de la loi de juillet 2003 : « *Ainsi, en fonction des projets d'urbanisme de la commune et du fonctionnement du territoire, il est possible d'ouvrir plutôt l'une ou l'autre partie de cette large zone bleue à une urbanisation contrôlée, et de restreindre le développement sur les parcelles restantes. Il peut également être proposé de développer des activités économiques n'accueillant pas de public et à faible nombre de salariés* »[303]. Cette dérogation à la règle générale laisse le champ libre aux spéculations des aménageurs qui veulent lutter contre ce qu'ils considèrent comme la « chronique d'une mort annoncée » des zones industrielles urbanisées. Dans les agglomérations lyonnaise et havraise, les aménageurs préconisent d'utiliser les zones d'éloignement pour faire des espaces naturels et de loisir sur les bords des fleuves du Rhône ou de l'estuaire de la Seine. La mise en fonctionnement de voie de circulation douce est évoquée, mais elle entraîne un conflit juridique entre les élus locaux et le préfet du département du Rhône qui augure mal, selon les élus, des futures négociations d'aménagement des zones tampon. Le préfet a annulé la mise en service d'une piste cyclable, nouvellement construite, sur les bords du Rhône, à proximité des usines de la chimie. Le directeur de l'urbanisme territorial explique la contradiction avec l'existence de voies routières dans le même secteur.

> *« Par contre, les calculs qui sont faits sur le trafic routier dans la couloir de la chimie, c'est entre 110 000 et 120 000 voitures par jour. Vous imaginez un accident à une pleine heure de pointe dans un embouteillage… ça le préfet, ça ne l'empêche pas de dormir, ce n'est pas un problème parce que ce sont les prédécesseurs qui ont ouvert l'autoroute. »* Entretien J.C.Q., responsable du secteur Sud, Direction Urbanisme territorial, Grand Lyon, 21 novembre 2006.

En résumé de ce second point sur les possibilités d'aménagement des zones tampon, l'inéluctabilité du classement de certains territoires en zone inconstructible dans les PPRT

[302] *Risques et pollutions industriels et urbains*, Revue de géographie de Lyon, Vol. 71 n°1, 1996.
[303] *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide à destination des élus locaux, op.cit*, p.99.

amène rapidement les acteurs de l'urbanisme prospectif à penser des utilisations possibles de ces espaces. Mais, l'effort des communes et des services d'urbanisme est surtout de rechercher, à tout prix, la diminution de la surface des périmètres, et pour cela plusieurs leviers apparaissent.

Dans un troisième temps, on constate que les collectivités locales cherchent des issues de contournement des périmètres des PPRT. Elles cherchent des modalités, plus ou moins brutales, de diminution de la surface des périmètres. Ces tentatives reposent sur la conviction des acteurs locaux que les nouveaux périmètres des PPRT, réalisés avec la méthode probabiliste, seront plus petits que les anciens cercles Z1/Z2 et que, au final, il y aura du foncier libéré. Mais dans les cas où la forte proximité entre les centres urbains et les usines provoquera, de toute façon un PPRT, la perspective de l'application des outils fonciers engendre un climat inquiétant de tractation sur les stocks de produits dangereux entre les élus locaux et les industriels.

Le passage au probabilisme déplace les anciens périmètres circulaires de risques technologiques en des tracés « patatoïdes » qui tiennent compte de « *la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels* »[304]. Selon les acteurs centraux et locaux, ces zones seront plus petites que les précédentes. Mais l'anticipation de la diminution de la surface des périmètres pose plusieurs problèmes. Pour les collectivités locales, la révision des documents d'urbanisme ne peut pas anticiper les contours d'une forme qui sera différente selon les topographies, la force des vents, les stocks de produits dans les usines, etc. La méthode probabiliste crée des périmètres fluctuants, qui risquent d'être difficilement équivalents et comparables d'un PPRT à l'autre. L'anticipation des contestations locales, par les populations riveraines tenues à l'écart des débats[305], effraye les élus locaux. Les controverses territoriales entre les acteurs publics eux-mêmes inquiètent aussi les services de l'État. Le chef de service Aménagement du Territoire de la DDE de Seine-Maritime explique que l'anticipation excessive de la petitesse des PPRT va décevoir les élus et créer des conflits entre différentes communes, voire au sein d'une même communauté urbaine.

> *« La DRIRE a montré un premier périmètre d'étude qui, finalement, par rapport au zonage d'aujourd'hui, est vraiment petit-petit. Donc le maire est très content, sauf que, depuis, le périmètre que proposait la DRIRE n'a pas été complètement validé par l'administration centrale du Ministère de l'Industrie qui, lui, a une ambition d'avoir une*

[304] Arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.

[305] On considère que le CLIC, dans son collègue riverain, ne permet pas nécessairement ni une représentation sociale des habitants, ni un espace de résolution des conflits. *Lire* : BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, *Ecrire la loi. Socio-genèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, rapport MEDAD, Programme Risque Décision Territoire, Premier rapport scientifique de fin de contrat (1/4), 2007.

> *position cohérente au niveau national. Des sphères Butagaz, il y en a pas mal sur le territoire, même si les territoires et les états de protection ne sont pas les mêmes, alors quel scénario on retient ? Et puis, on en n'entend plus parler de cette histoire, parce que le périmètre ne va peut-être pas être aussi grand que les périmètres existants Z1-Z2, mais pas non plus aussi petits... »* Entretien B.D., chef de service Aménagement du Territoire, DDE 76, 18 décembre 2006.

Les élus et les agents des collectivités locales cherchent à négocier, très en amont, avec les services d'État, mais aussi avec les industriels, sur de futurs potentiels espaces libérés des contraintes de servitudes ou d'inconstructibilité liés aux anciens Z1/Z2. Dans les secteurs où les périmètres des PPRT sont imbriqués dans des zones d'activités, ou s'ils jouxtent des projets urbains, les élus sont prêts à entrer dans des formes de tractations foncières. Une scène de négociation de l'usage de ces « *no man's land* » s'ouvre.

Des discussions sur les conditions d'aménagement des périmètres de risques industriels et sur les moyens de les rétrocéder en zones constructibles se mettent en place autour de la capacité, plus ou moins justifiée, à anticiper les menaces de délocalisation des industries. Les services d'État soutiennent l'argument de la menace de délocalisation des industries. Ils tentent de décourager les maires de récupérer ces terrains. Ils exposent les possibilités de valorisation des capacités économiques des territoires pour les industriels. Les zones d'éloignement, libérées de tout enjeu humain, représentent des possibilités d'extension potentielle des usines. À terme, les zones tampon pourraient constituer des espaces de stockage supplémentaires pour les usines.

> *« Autour des entreprises, le problème peut se poser différemment. Il est prévu que les entreprises puissent s'approprier ces 'no man's land'. D'une certaine façon, la création de ces no man's land légitime la présence de l'entreprise et la renforce dans le cadre de son développement. Si les process évoluent, et plutôt dans le bon sens, on fait des progrès rapides de réduction de la vulnérabilité à la source. Et les plans de prévention des risques sont dans une démarche dynamique, ils seront révisés tous les trois ans. Si des zones ont pu être libérées, ce sont des capacités d'expansion pour l'entreprise. Ça coupe un argument à une délocalisation potentielle. Ça lui offre la possibilité de pouvoir s'étendre et de créer de nouvelles activités de production dans l'avenir. »* Entretien B. D., chef de service Environnement-Risques-Développement Durable, DDE Rhône, 13 novembre 2006.

En situation de forte densité urbaine et de réduction du foncier disponible, l'argument de la capacité de développement pour les entreprises n'est pas du tout reçu par les élus locaux. Ils appréhendent les effets de mitage, sur le tissu urbain, que pourrait produire cette extension des

bâtiments industriels. Une forme de défiance s'installe, dans certains contextes locaux, entre les industriels et les collectivités locales. Les entreprises sont suspectées de profiter de la mise en place des PPRT pour occuper le territoire urbain, afin de s'agrandir dans le futur, et non pour protéger les populations. Cette crainte s'enracine même dans des communes où les maires ont toujours connu des situations de proximité entre l'usine et la ville. Les élus redoutent que leur capacité de développement urbain soit envisagée, prioritairement, sous l'angle de la croissance des capacités de production industrielle. Le maire de Gonfreville-L'Orcher exprime, avec virulence, son refus de voir s'agrandir les périmètres de risques industriels sans cesse, alors que les industriels disent aller dans le sens de la réduction du risque à la source.

> *« On me l'a déjà dit : 'votre ville de 20 000 habitants représente quoi par rapport à 20% de la production nationale d'essence ?'. Voilà comment on résume la situation pour commencer un PPRT et pour parler des obligations des uns et des autres (…) Si on est dans une situation du chacun pour soi, et bien ce sera du chacun pour soi. Et moi, je vais défendre ma population. Et je ferai fi de l'usine, si elle ne veut pas entendre qu'il y a une population qui vit aux côtés de l'usine, et parfois pour l'usine, et bien si elle ne veut pas entendre ça, je ne voudrais pas entendre que les actionnaires de TOTAL veulent toucher 33% d'augmentation de profit. »* Entretien J.P.L, maire de Gonfreville-L'Orcher, vice-président à la CODAH chargé des Risques majeurs, 06 décembre 2006.

En cela, l'argumentaire des élus rejoint certaines analyses, en politique foncière, sur les conséquences des périmètres de risques. Pour Marianne Moliner-Dubost, la prévention et la gestion des risques technologiques par l'éloignement peuvent devenir « *un facteur de régression larvée du principe de correction à la source* ». Il ne doit pas « *servir d'alibi* » pour diminuer les efforts de réduction des risques par les industriels[306]. Mais la réaction de certains maires peut être brutale. Ils mettent en place des stratégies d'entrave aux demandes de développement foncier des entreprises en refusant systématiquement les permis d'extension, de changement de destination d'un bâtiment, de modification de voirie, etc. Dans les cas où les maires souhaitent atténuer les conflits avec les industriels, tout en maintenant une pression sur la diminution des PPRT, ils demandent aux industriels de réduire les stocks de produits dangereux dans l'enceinte de l'usine afin de réduire les surfaces des périmètres de maîtrise de l'urbanisation.

Néanmoins, la réduction du risque à la source par les industriels ne doit pas non plus servir d'alibi pour que les risques présents dans l'enceinte de l'usine soient reportés sur un transport à flux tendus. Ce choix serait, entre autre, une variable d'intensification du transport

[306] MOLINER-DUBOST Marianne, *Maîtrise spatiale des nuisances et des risques. Le droit des installations classées*, ADEF, n°105, septembre-octobre 2003, pp.34-39.

des matières dangereuses. Les services de l'État peinent à mettre en œuvre un principe de précaution contre la solution de transfert des stocks des produits dangereux sur les voies de communication comme « fausse bonne solution » à la réduction des périmètres.

> *« Les industriels n'ont pas attendu la révision des PLU et des PPRT pour revoir leurs stockages. Ils travaillent de plus en plus en flux tendus. Parfois, ils n'ont plus besoin d'une cuve de 500 tonnes d'ammoniaque, ils en mettent une de 100 tonnes et voilà, on a réduit le risque alors que… Il y a un moment où on ne réduit pas vraiment le volume de risque. »* Entretien R.V., Cellule Risques, DRIRE, Lyon, 12 avril 2006.
>
> *« Si vous diminuez votre stockage, vous augmentez les rotations, soit des produits finis, soit des matières premières. Oui, ça peut avoir cette incidence. Quand vous délocalisez aussi vous augmentez les transports, ce n'est pas que du transport de personnels. Quand vous vous éloignez des grands centres de production de matières premières ou de diffusion des produits finis, vous augmentez le transport. »* Entretien G.B., responsable du SPIRAL, DRIRE, Lyon, 12 avril 2006.

Face au principe de libre circulation, inscrit dans la genèse de l'Union Européenne, les pouvoirs publics manquent de leviers pour mener une politique cohérente de gestion des flux de dessertes des camions transportant des produits dangereux autour des agglomérations urbaines. Face aux conséquences urbaines et foncières, les élus sont tentés d'adopter des stratégies qui ont pour conséquence un report du risque, localisé dans les usines, sur le transport de matières dangereuses. Les services d'État et les acteurs de la sécurité civile pointent les dangers résultant d'un transfert de risques territorialisés, c'est-à-dire situés dans un endroit accessible, à des stratégies engendrant une déterritorialisation des risques d'origine industrielle. Ils enjoignent les communes à créer des espaces qui concentrent et qui polarisent les industries, dans des zones éloignées des villes, dans des espaces surveillés.

En résumé de ce troisième point sur les conséquences de l'utilisation des zones tampon, on note que ce projet vise à faire revenir les usines sur leur modèle de développement originel des « usines à la campagne »[307]. Certains observateurs s'interrogent ces stratégies territoriales. Ne visent-elles pas à créer des « ghettos industriels » éloignés des villes, protégés par des ceintures vertes, se demande Jean-Claude Demaure, professeur à l'Université de Nantes, président de l'Agence de l'eau Loire Bretagne et ancien élu nantais à l'Environnement lors du premier mandat de Jean-Marc Ayrault en 1989 ?[308]

[307] BONNAUD Laure & MARTINAIS Emmanuel, 2005, *op.cit.*
[308] Extrait de l'entretien de J.C.D., professeur honoraire, ancien et premier élu à l'Environnement, Nantes, 10 octobre 2006

* * *

La maîtrise de l'urbanisme par la délimitation de périmètres de protection des risques est un des leviers de la politique de prévention et de gestion des risques collectifs, revalorisé par les pouvoirs publics depuis la fin des années 1990. Les services d'État ont œuvré à accroître la légitimité de la cartographie des zones de risques, notamment en dotant le zonage des risques collectifs d'outils techniques et réglementaires. Les services d'État pilotent toute la partie de la définition du risque des plans de prévention des risques (PPR) soit naturels, soit technologiques : caractérisation des aléas et des enjeux sous la forme d'un zonage brut qui est mis à la concertation avec les acteurs publics locaux. Les mesures urbaines et foncières des PPR affectent directement la planification urbaine, réglementaire et prospective, des collectivités locales. Les deux lois les plus récentes, celle sur les PPR naturels (loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) et celle sur les PPR technologiques (loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages), affichent des moyens supplémentaires (conditions de financement tripartite, nouvelles mesures foncières de préemption, de délaissement et d'expropriation) pour créer des zones étanches à toute constructibilité entre la localisation des aléas et la localisation des enjeux.

Les conflits entre les différents acteurs locaux autour de la définition de la cartographie des PPR et de ses impacts sur le développement urbain des agglomérations, par le biais du parcours des agents publics porteurs de la définition des risques endo-urbains, permettent de comprendre les transformations des politiques d'aménagement des territoires. **L'élaboration des plans de prévention des risques est un espace de remise en cause de la division du travail entre l'État et les collectivités locales. La médiation des EPCI participe à déplacer les espaces de négociation sur les enjeux à celle de la négociation sur les aléas naturels ou technologiques. Une fois ce pas franchi dans le cadre des PPRN, les collectivités locales entrent tout de suite dans des stratégies de contournement des périmètres des PPRT en cherchant soit à les modifier, soit à permettre des constructions dans les zones tampon, soit à diminuer les surfaces de périmètres.**

Les controverses territoriales portent autour de l'autorité de définition du risque, en tant qu'équation « aléa x enjeu », détenue par les services d'État. Ces controverses ouvrent des scènes locales de négociation des risques (Decrop, 1997). Les collectivités locales contestent le rôle de « cadre de résolution des problèmes locaux » que s'octroient les services d'État. Les services d'État défendent, eux, une prévention et une gestion des risques garante de la sécurité publique et de l'intérêt collectif.

Mais, l'entrée par ce schéma classique d'étude des arènes de mise en débat montre une différence notable : les négociations ne se déroulent pas autour des ressources des acteurs dans le processus de décision, mais les négociations portent sur une nouvelle répartition des rôles. Les collectivités locales –menées dans nos cas par les EPCI– négocient sur la localisation des enjeux, mais aussi sur les calculs de l'aléa produits par les services d'État. Cette « négociation de l'aléa » bouscule les modalités de la négociation entre les communes et les services d'État. L'expertise des services d'État est remise en cause dans la division du travail de négociation (Trépos, 1996), mais aussi dans la qualité scientifique et les conditions de production des données de l'aléa. La cartographie, en tant que tracé symbolisant la limite entre l'espace du risque et celui de l'urbain, en devient la focale.

Les services de l'État estiment utiliser une méthode objective, grâce à la modélisation probabiliste des zones d'occurrence de risque, pour élaborer les servitudes d'utilité publique applicables à la planification urbaine des collectivités locales. Or, comme pour d'autres outils d'action publique, Pierre Lascoumes définit la cartographie comme « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* »[309]. Rompant avec « *l'illusion de la neutralité* », la construction de la cartographie des aléas établit un rapport de force, qui se cristallise dans la décision d'urbanisme réglementaire. Les services de l'État, eux, face à la récurrence des contestations de leur connaissance scientifique et de leur compétence technique tendent à réduire les marges de discussion et de mise en débat. Les procédures et les scènes d'action de la prévention des risques, par la maîtrise de l'urbanisation, sont essentiellement édictés par l'administration d'État. Dans un contexte politique où l'action publique valorise la concertation, les services de l'État mettent en place une forme de « principe de coopération obligatoire », dans le cadre des PPRN et des PPRT, strictement encadré au niveau local par les services de l'État (Duran & Thoenig, 2004).

L'exemple des PPR illustre bien le changement de modalités dans l'imposition des normes étatiques. Les services d'État n'exigent pas des collectivités locales qu'elles appliquent un intérêt général défini au niveau national. Ils annoncent les principes d'une élaboration collaborative. Mais en fait, les services d'État encadrent les démarches locales dans des procédures de concertation prédéfinies : ils imposent les modalités de calcul des périmètres, ils régissent leur application juridique et foncière. C'est ce que Renaud Epstein analyse dans le domaine de la rénovation urbaine. En parlant de la puissance publique d'État, il annonce : « *cette autorité ne passe plus par la hiérarchie, ni même par la négociation. Plus sûrement, elle s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux* »[310]. Les acteurs locaux

[309] *Gouverner par les cartes*, *op.cit*.
[310] Dans son article, Renaud EPSTEIN, *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires* montre comment les communes sont dans une situation de quasi-dépendance face aux critères d'éligibilité et d'attribution. Les communes sont en concurrence entre elles pour percevoir des dotations. Dans le cadre des

considèrent que l'État a conservé des moyens importants d'intervenir, par le zonage des risques collectifs, dans les politiques d'urbanisme des collectivités locales. Selon l'expression de Renaud Epstein, l'État dispose de leviers pour « *gouverner à distance* » la politique d'urbanisme des collectivités. Malgré son caractère indirect, l'intervention de l'État, par la procéduralisation de l'encadrement, est vécue assez brutalement par les acteurs locaux.

Dans ce cadre, les acteurs des collectivités locales utilisent, autant que possible, la norme juridique et réglementaire pour se défaire de ce contrôle à distance. L'introduction des EPCI dans le jeu de la gouvernance locale bouscule les stratégies des collectivités locales. Ils adoptent des stratégies de contournement de l'imposition des PPR de l'État, ce qui modifie aussi l'approche politique et les représentations de la pratique de l'urbanisme. Les EPCI délégataires de la compétence d'urbanisme, ou les EPCI qui tentent de défendre le principe d'aménagement de l'espace communautaire inscrit dans les statuts de tous les EPCI issus de la loi de 1999, participent à la séparation entre l'instruction des documents d'urbanisme et le pouvoir d'autorisation de construire.

Les intercommunalités compétentes sur les documents d'urbanisme élaborent des documents de planification, disposent de l'usage du droit de préemption –voire rendent des avis motivés sur les permis de construire, mais les maires conservent le pouvoir de délivrer ou de refuser les autorisations. Pour cela, les maires disposent de documents d'informations sur les risques à travers le porter-à-connaissance par les services d'État. Ils disposent de cartographies des PPR, dont on sait maintenant que les tracés sont élaborés en négociant les aléas et en faisant des trocs sur les enjeux. Les maires restent, en bout de chaîne, responsables d'accorder ou non un permis. D'ailleurs, un article du Code de l'urbanisme R.111-2 leur donne la possibilité de refuser un permis de construire dans une zone qui n'est pas notifiée comme inconstructible par un PPR, s'ils peuvent apporter la preuve d'un danger pour la salubrité ou la sécurité publiques. Cet article du Code de l'urbanisme se heurte au principe de constructibilité, qui reste, au final, la règle principale défendue par le juge.

En contrôle *a posteriori* du pouvoir de police de l'urbanisme du maire, le juge administratif exerce un « contrôle maximum » en cas de refus et un « contrôle restreint » en cas d'octroi. Le maire sera moins contrôlé s'il autorise une construction que s'il la refuse dans une zone potentiellement à proximité de nuisances ou de dangers non-couverte par un PPR (Moliner-Dubost, 2003 b). Il y a de nombreuses contradictions territoriales entre les possibilités de développement et les zones de protection des risques, c'est tout l'enjeu du tracé qui distingue le constructible du non-constructible à quelques mètres près, à une parcelle près. Dans cette approche micro-territoriale, quels sont les effets produits par le principe d'éloignement entre la localisation de l'aléa et les activités urbaines ? Pour proposer une réponse, nous allons distinguer les effets des PPR naturels et technologiques.

---

PPRT, on ne peut pas dire que les collectivités se battent pour obtenir des PPRT, mais au contraire, elles cherchent à instaurer du rapport de force pour ne pas en avoir.

Dans le cas des PPR naturels, le principe d'éloignement du fleuve, de la falaise ou de la montagne est difficilement compris, car les conditions d'éloignement ne sont pas les mêmes entre des zones de bâti existant et des zones de projet urbain. Les PPRN, une fois mis en œuvre, édictent des mesures foncières sur des centres-villes comme sur des friches préemptées pour le développement urbain. Pourtant, l'application des mesures foncières n'est pas régie par les mêmes modalités d'intervention dans les deux cas. Bien souvent, les centres-villes impactés par un périmètre d'inondation ne seront pas expropriés, alors que des parcelles préemptées sont susceptibles de voir leur constructibilité se restreindre. L'enjeu de l'octroi des permis de construire dans des zones non bâties, mais à urbaniser, dépend des rapports de force qui divergent selon le poids politique d'un maire, le poids économique d'un projet urbain ou la protection patrimoniale d'un centre historique. Dans le cas des PPRN, les mesures foncières d'expropriation sont aussi assujetties à un principe d'équivalence financière avec les capacités des moyens de protection civile. L'expropriation n'est « acceptable » que si les coûts économiques de la sauvegarde sont plus élevés[311]. Les services de l'urbanisme, qui promeuvent une rationalité de développement urbain, sont attentifs à ce point d'équivalence.

Dans le cas des PPRT, l'expropriation est réaffirmée et le délaissement ou la préemption rendues possibles par un financement État-Industriels-Collectivités locales. Le principe de l'éloignement, dans le cas des risques technologiques, apparaît aussi comme une « *mesure de sauvegarde de l'industrie* »[312], c'est-à-dire que le principe de zone tampon permet le maintien de zones industrielles à bonne distance, mais tout de même aux abords des agglomérations. Par contre, il n'est pas évident que le PPRT soit « *un moyen d'action supplémentaire* »[313] à la réduction des risques à la source. Les stratégies de contournement par les acteurs locaux des effets fonciers, mais aussi des effets économiques et sociaux, des PPRT sur les territoires favorisent l'aménagement dans les zones tampon et sur les espaces libérés par les modifications de périmètre.

Ces deux attitudes d'anticipation sur les zones de protection des risques technologiques pourraient, dans l'avenir, être en faveur des industriels. Dans le premier cas, l'aménagement des zones PPRT va difficilement trouver des types d'activités consensuelles. Par contre, les services de l'État encouragent la constitution d'entrepôts de stockage pour les industriels, ce qui provoquerait des formes de mitage sur l'espace, et donc d'agrandissement des industries. Pour contrecarrer des délocalisations futures, cette option pourrait être valorisée. Elle n'encourage pourtant pas les industriels à diminuer les risques dans l'enceinte de leur usine.

[311] Article 11 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement : « les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. »

[312] MARTINAIS Emmanuel, Actes du séminaire *Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques*, organisé par GALLAND Jean-Pierre & MARTINAIS Emmanuel, Séance n°1 du 30 novembre 2007 « Les fondamentaux de la prévention des risques industriels L'inspection des installations classées, la réglementation française et ses évolutions récentes : quelle place pour les 'nouveaux' acteurs ? », PUCA, ENPC/LATTS, ENTPE/ RIVES, p.37

[313] *Ibid*.

Dans le second cas, la diminution des stocks de produits dangereux entraînant une réduction des périmètres PPRT, cette solution pourrait aussi être retenue. Or, le risque de report sur le transport de matières dangereuses doit être sérieusement pris en compte. Ces prises de positions concernent particulièrement les risques technologiques contenus dans la classification des installations classées selon les services de l'État, mais elles interrogent, en général, la relation ville-industrie.

# Conclusion du chapitre 4 – L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs face au développement urbain

La confrontation entre l'urbanisation et les zones de protection contre les aléas est inévitable. L'expérience des conflits d'usage des sols incite les acteurs locaux à adopter une attitude prospective. Cette anticipation de l'évolution des territoires, des modes de développement et des types d'occupation des sols implique une collaboration avec les agences d'urbanisme et les EPCI. Les agences d'urbanisme apportent un regard analytique mais n'interviennent pas, formellement, dans la prise de décision en matière d'inscription des risques dans les documents réglementaires. Les EPCI disposent de compétences en aménagement de l'espace et en développement économique, et même s'ils ne disposent pas de la compétence d'urbanisme, ils peuvent tout de même réaliser les schémas de cohérence territoriale (SCOT), définir les zones d'aménagement concertées, planifier les transports grâce au plan de déplacement urbain ou l'habitat avec le plan local de l'habitat. En somme, les EPCI peuvent intervenir largement sur les politiques d'aménagement du territoire. Dans le cas des communautés urbaines, les directions de l'urbanisme ont des services disposant de ressources humaines, techniques et financières qui égalent –voire parfois dépassent– celles des services déconcentrés de l'État. Dans le cas de nos trois agglomérations, les agences d'urbanisme et les EPCI sont très liés. Ce pouvoir local en matière d'urbanisme réglementaire et opérationnel, mais aussi d'études territoriales et d'expertise prospective, reste limité par les outils réglementaires des services d'État, notamment en matière de prévention et de gestion des risques collectifs.

**Jusqu'au début des années 1980, les pouvoirs publics, centraux et locaux, arbitrent en faveur du développement industriel aux abords des villes. À partir des années 1990, les tensions sur le marché de l'emploi, sur le marché des biens et des services, mais aussi sur le marché foncier marquent la fin de cet arbitrage (Blancher, Paquiet & Zampa, 1996). L'usine est vue comme une source de nuisances, aggravant la détérioration de l'environnement et augmentant la probabilité d'un aléa naturel ou industriel. Le recours à la maîtrise de l'urbanisation est un moyen de prévention des risques collectifs privilégié par les pouvoirs publics. Mais les conflits d'usage des sols entre les emprises industrielles et l'urbanisation s'accroissent. Dans un contexte de raréfaction du foncier, l'instauration de zones de prévention des risques collectifs devient un levier du développement urbain des agglomérations pour les décennies prochaines.**

Le rôle de la planification urbaine est d'accorder des objectifs contradictoires, formulés par des acteurs sociaux et économiques aux intérêts divergents, dans une politique cohérente de développement urbain (Dormois, 2006). Réelle ou supposée[314], la diminution des espaces urbanisables dans les agglomérations urbaines denses constitue une contrainte de départ pour les aménageurs publics locaux. La raréfaction des zones constructibles dans les agglomérations urbaines rend la délimitation de périmètres de prévention des risques par les services d'État, insupportable pour les aménageurs et pour les élus locaux. Certaines communes déclarent, aujourd'hui, « arriver en limite de foncier ». Au vu de l'urbanisation existante, des zones inconstructibles et des projets urbains en cours, il n'y a plus de réserves foncières pour l'avenir. Dans ce cadre, l'anticipation de zones de prévention des risques collectifs devient un levier incontournable du développement urbain. Deux solutions pour créer des espaces de développement urbain sont envisagées. D'une part, les EPCI réalisent des zones de préemption intercommunale. D'autre part, les aménageurs tablent sur la réduction des surfaces des périmètres de risques industriels en misant sur deux *scenarii*, aux processus et aux effets pourtant forts différents, soit sur la disparition à terme des usines, soit sur la réduction des périmètres de risques collectifs par la diminution des sources de danger.

Concernant la première solution envisagée, les EPCI –notamment leurs directions de l'aménagement du territoire– proposent de préempter des zones de développement intercommunal. Explicitement, cette option est décrite comme « le dernier recours » de la croissance des territoires. La localisation de zones de croissance économique et urbaine pour les décennies prochaines est l'objectif premier des communes ou des EPCI compétents. Implicitement, elle donne la possibilité aux EPCI de se positionner comme l'acteur principal de cette démarche. Si cette solution est consensuelle lorsqu'il s'agit de développer des zones d'habitat résidentiel, elle l'est beaucoup moins pour trouver un emplacement de zones d'activités potentiellement nuisantes.

Dans l'agglomération havraise, l'adjointe à l'urbanisme de la commune de Montivilliers explique que la commune ne délivre plus d'autorisation de construire sur la commune. Suite aux violentes inondations de débordement du bassin versant de la Lézarde en 2003, des zones habitées, notamment une nouvelle zone d'activités (cinéma, commerce et hôpital), ont été durement touchées. Aujourd'hui, seuls certains permis sont exceptionnellement délivrés sur la commune de Montivilliers, tout en étant assortis de fortes servitudes contre les inondations que peu de pétitionnaires peuvent prendre en charge (systèmes hydrauliques adaptés, parkings drainants, rétention de l'eau à la parcelle, etc.).

[314] L'analyse de ce paradoxe à la loi de l'offre et de la demande foncière montre que l'étude des situations locales est indispensable car les disponibilités du marché foncier varient selon les stratégies politiques, les conditions du développement économique, notamment de l'emploi, ou les contextes géographiques. *Source* : *Mobilisation foncière*, Revue Etudes Foncières, ADEF, n° 107, janvier-février 2004.

Les communautés urbaines de Nantes et de Lyon peuvent utiliser leur compétence foncière et l'exercice du droit de préemption mais la marge de manœuvre de la communauté d'agglomération de la région Havraise se résume à la mise en place d'un cadre de concertation entre plusieurs communes voisines afin de préempter une même zone d'activités « à cheval » sur trois communes (Epouville, Montivilliers et St-Martin-du-Manoir). Dans ce cas, les services de développement urbain des EPCI travaillent à la préemption des terrains afin d'en faire plus tard des zones d'activités. Ils se rendent ainsi capables de définir l'action publique territoriale, c'est-à-dire d'avoir une position décisionnelle en mobilisant des ressources de pouvoir pour déterminer une direction politique et de « structurer une capacité politique » à l'échelle intercommunale (Dormois, 2006).

Par contre, les communes sont bien moins consensuelles sur la préemption intercommunale pour l'implantation d'activités industrielles potentiellement nuisantes ou dangereuses. C'est le cas, dans l'agglomération nantaise, avec l'implantation d'une usine de broyage des métaux. Lors de l'instruction des PLU de la communauté urbaine, la direction de l'urbanisme estime avoir « *quelques petites difficultés à trouver des zones d'accueil d'activités nuisantes* »[315]. Pourtant, il faut trouver un emplacement pour cette usine jugée nécessaire à une agglomération urbaine. Mais en milieu densément urbanisé, selon le directeur de l'urbanisme de la communauté urbaine de Nantes, il n'y a pas « *d'espace qui soit suffisamment écarté, suffisamment non-nuisant par rapport à leur environnement pour pouvoir être accepté facilement* »[316]. Une fois l'initiative politique communautaire annoncée, il faut choisir la ou les communes d'accueil. Il a fallu tout le poids budgétaire de l'EPCI et un temps important de négociation aux agents publics de la mission économique pour convaincre les maires. La communauté urbaine de Nantes promeut la mise en place d'un schéma de développement des activités et des sites industriels (SDASI). Ce schéma a pour objectif d'anticiper la localisation de zones d'installation pour de nouveaux équipements potentiellement polluants ou dangereux. L'objectif est répartir de façon équitable les sources de nuisances industrielles en dehors de tout contexte urgent de négociation entre communes.

Cette solidarité n'est pas de mise dans toutes les communes : certains maires cherchent à limiter la présence des entreprises, potentiellement polluantes, déjà installées. La Ville de St-Herblain possède une zone industrielle sur son front de fleuve. Le maire souhaite libérer cet espace pour faire de l'habitat. Pour cela, il refuse les permis d'agrandissement ou d'installations d'entreprises. L'EPCI récuse cette stratégie mais la commune rétorque que l'arrivée d'entreprises à nuisances n'est pas rentable. L'unification de la taxe professionnelle (TPU) dans les EPCI conduit les maires à privilégier les zones d'habitat, qui procurent, en effet, des recettes supplémentaires à la commune. La taxe d'habitation reste communale alors que la TPU est collectée, puis redistribuée par l'EPCI, selon des modalités de péréquation critiquées par certaines communes.

[315] Entretien L.P.T., directeur du service Urbanisme Foncier, Nantes Métropole, 15 février 2006.
[316] *Ibid*.

Dans un contexte de compétitivité territoriale entre les agglomérations françaises et européennes[317], les élus locaux parient moins sur les opportunités de développement industriel que sur la qualité du cadre de vie et de l'environnement « naturel » (Blancher, Paquiet & Zampa, 1996). La communauté urbaine de Nantes se retrouve à négocier avec les maires d'autres mesures compensatoires. Dans le cas du maire de St-Herblain, cherchant à chasser les usines des bords de Loire, sa commune a été retenue pour accueillir un grand équipement de loisir intercommunal. Le directeur du service « prévention et gestion des risques » explique : « *Il faut que les communes qui reçoivent les industries perçoivent des contreparties. C'est gagnant-gagnant (...) D'un côté y'a les usines, de l'autre il y a le nouveau Zénith, c'est une mesure compensatoire*. »[318]

Concernant la seconde solution envisagée, celle de la réduction des surfaces des périmètres de risques industriels, les développeurs urbains –EPCI et agence d'urbanisme dans notre cas– proposent d'acquérir des terrains aujourd'hui situés en zones de danger et donc désignés comme inconstructibles. Ils anticipent une future libération de ce foncier par la réduction des risques. Pourtant, cette prospective de réduction des risques s'appuie sur deux *scenari* bien différents. D'une part, les aménageurs suivent de près les déclassements des entreprises SEVESO « seuil haut » en « seuil bas », voire de déclassement « SEVESO », grâce à des réductions des risques à la source et à des améliorations dans les *process* industriels. D'autre part, ils anticipent les départs des grandes entreprises chimiques ou pétrolières dans les décennies à venir, et donc la diminution des espaces industriels, voire à plus long terme la mutation des grandes zones industrielles et des modes de production dans le cas de l'agglomération nantaise.

La sortie des décrets d'application sur les PPRT a coïncidé avec la sortie du décret de novembre 2006 modifiant la nomenclature des installations classées[319]. Cela a conduit au déclassement de la seule usine « SEVESO seuil haut », sans pour autant que l'entreprise n'ait réalisé de changements conséquents dans son *process* industriel. L'usine SOFERTI, de la commune d'Indre, à l'ouest de Nantes sur les bords de la Loire, ne fait alors plus partie des sites appliquant les PPRT. Les conséquences directes, pour le maire et les aménageurs, sont le dégagement de terrains constructibles. Du point de vue des agents publics promoteurs d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques, c'est une négation complète de la présence du risque sur les territoires. L'urbanisation de cette commune a, en effet, toujours été contrainte par les risques naturels d'inondation de la Loire et par les risques industriels liés à la production d'ammoniaque ainsi qu'au stockage d'amonitrate de l'usine SOFERTI.

---

[317] JOUVE Bernard & LEFEVRE Christian (sous la direction de), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, 1999.
[318] Entretien J.G., directeur de la mission risques et pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 18 octobre 2006.
[319] Décret n°2006-1454 du 24 novembre 2006 modifiant la nomenclature des installations classées. Exemple : pour les usines qui fabriquent ou utilisent des peroxydes organiques (composé organique contenant du carbone). Le seuil des installations susceptibles de donner lieu à servitudes d'utilité publique passe de 50 à 10 tonnes.

Désormais, Indre veut profiter du développement résidentiel de l'agglomération nantaise en pleine croissance économique. Mais l'opposition des agents publics porteurs de l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques n'a pas de poids dans la prise de décision sur la constructibilité des terrains libérés par le déclassement de SOFERTI. Si ce cas reste ponctuel dans l'agglomération nantaise, ces stratégies de développement urbain se retrouvent dans des espaces plus vastes comme le couloir de la chimie lyonnaise.

La mutation complète des territoires et des productions industrielles est clairement envisagée par les services du développement urbain de la communauté urbaine et par l'agence d'urbanisme de la région lyonnaise. La prévision de ces mutations économiques déclenche des stratégies d'occupation des sols industriels, afin d'anticiper leur reconversion future. L'EPCI se positionne, financièrement et politiquement. Une possibilité existe désormais avec l'ouverture du droit de préemption sur les périmètres inconstructibles des PPRT. Les développeurs urbains publics en charge des secteurs du couloir de la chimie lyonnaise observent la mutation des systèmes productifs des entreprises. Ils avouent avoir, parfois, des images toutes faites d'une industrie potentiellement polluante et traditionnellement pourvoyeuse d'un grand nombre d'emplois. Suite à l'explosion de l'usine de la Grande Paroisse à Toulouse, les agences d'urbanisme ont été fortement sollicitées par les élus locaux pour fournir des données économiques et sociales sur les territoires industriels. Les rapports des agences d'urbanisme décrivent les industries, chimiques notamment, désormais composées d'un faible nombre de salariés. Les employés sont moins des ouvriers que des ingénieurs en recherche et développement. Du coup, les fermetures d'usine peuvent être plus discrètes. « *Ce ne sont pas des fermetures qui génèrent des grandes vagues de licenciements* » explique une chargée de mission à l'agence d'urbanisme de Lyon. Les institutions locales apprennent parfois *a posteriori* le départ d'entreprises (par exemple la Boule de Butagaz a fermé ses portes fin avril 2004). Or, ces usines ne sont pas remplacées, même par des entreprises industrielles de recherche et d'innovation. C'est un départ net. Il peut même y avoir des effets de mimétisme pour d'autres sites.

Pour les aménageurs, c'est le début de la restructuration économique et du renouvellement urbain du couloir de la chimie. Ils envisagent le couloir de la chimie comme un territoire d'une quinzaine de kilomètres, du sud de Lyon à Solaize, le long du Rhône, à réorganiser, à réaménager, à requalifier. La chargée de mission de l'agence d'urbanisme s'interroge : *« Qu'est-ce qu'on va faire de tous ces territoires qui étaient gelés ? C'est notre travail pour les trente années à venir : qu'est-ce qu'on va faire des nouveaux territoires à venir ? »*[320]. Les quartiers à proximité des sites industriels qui ont été protégés de l'urbanisation depuis les années 1970 sont, selon elle, des quartiers inanimés : les écoles, les équipements sportifs ou les commerces ont fermé. Il y a une perte énorme de la valeur du foncier. Ce sont ces territoires que les aménageurs projettent de récupérer avec les fermetures

[320] Entretien M.B-C, chargée d'études Risques, Agence d'Urbanisme de la région lyonnaise, 08 novembre 2006.

des usines pour développer à terme des capacités résidentielles. *« Toutes ces problématiques apparaissent*, souligne-t-elle, *et on garde ça dans un coin de notre tête car dans vingt ans, ça sera du foncier libéré »*. Cette anticipation du départ des usines et de la libération d'espaces est discutée en interne des services de prospective territoriale, mais elle n'est pas diffusée car elle nécessite des efforts financiers considérables pour rendre viable les sols d'anciens sites industriels en proie à de nombreuses pollutions depuis le 19ème siècle.

Les élus locaux affichent, eux, leur souhait de conserver les activités économiques de la région lyonnaise. Mais surtout, ils se tiennent à bonne distance d'un débat sur la reconversion de la vallée de la chimie.

Quant aux EPCI, en se proposant de financer le rachat de ces terrains dans le cadre du financement des PPRT, ils se positionnent comme le porteur de projet économique et urbain de ces territoires. La possibilité d'ouvrir le droit de préemption aux collectivités locales en charge de l'urbanisme inscrite dans la loi de juillet 2003 et le décret d'application des PPRT offre la possibilité à la communauté urbaine de Lyon d'acquérir ce que les élus locaux désignent comme des « *no man's land* ».

# Chapitre 5 – L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération peut-elle réguler le fonctionnement des agglomérations urbaines ?

L'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques collectifs émet la volonté d'intervenir, d'une part, sur les risques « localisés » –c'est-à-dire inscrits dans un espace circonscrit (comme les inondations, les nuages toxiques, les éboulements, etc.)– à travers l'identification cartographique des aléas et la prévention par la maîtrise de l'urbanisme. D'autre part, elle ambitionne aussi de prévenir et de gérer les risques « déterritorialisés ». Jean-Pierre Galland différencie les risques « de réseau », dont l'espace d'impact ne peut être déterminé et dont le nombre d'acteurs touché peut être indéfini (comme le risque aérien, ferroviaire ou informatique), et les risques « diffus » que l'on trouve partout, qu'ils soient routiniers comme les incendies, ou bien émergents, tels que la pollution de l'air ou la légionellose[321].

Cette catégorisation ne doit pas laisser penser que les risques déterritorialisés sont sans rapport avec le territoire. Selon Valérie November, le territoire n'est pas un simple support des dynamiques spatiales internes aux risques mais il est capable d'interagir avec le risque et de le modifier (par exemple, le diminuer ou l'amplifier)[322]. Récemment, les situations de risques sanitaires (comme le retour de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dans les années 2000, l'épidémie attribuée au syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en 2002-2003, l'épisode récurrent de grippe aviaire depuis 2004) mais aussi les derniers événements climatiques particulièrement violents et soudains (comme les tempêtes de décembre 1999 ou l'épisode de canicule de 2003) ont relancé les discussions autour des moyens de prévention et des modes d'intervention des pouvoirs publics dans les agglomérations urbaines en cas de risques déterritorialisés.

Les risques collectifs, territorialisés ou déterritorialisés impactent les agglomérations urbaines. La concentration urbaine de populations, d'activités, de réseaux urbains ou de voies de communication représente une somme d'enjeux accumulés dans un espace restreint. Les pertes et les dommages aux personnes ou aux biens en sont d'autant plus importants. L'occurrence d'un risque, même relativement situé géographiquement (comme par exemple la tempête de décembre 1999), entraîne, dans les agglomérations urbaines, des dangers difficilement localisables (par exemple, en cas de rupture de continuité des services publics de l'électricité et de l'eau) ainsi que des dangers dispersés (comme la chute d'objets emportés

[321] GALLAND Jean-Pierre, 2003, *op.cit*.
[322] NOVEMBER Valérie, *Les territoires du risque. Le risque comme objet de réflexion géographique*, Peter Lang, Bern, 2002.

par les vents[323]). La densification urbaine s'amplifiant, les risques s'accumulent, se complètent par effet de domino[324] et s'étendent à travers les réseaux. Alors que dans les années 1990, les pouvoirs publics locaux appréhendent les accidents, d'origine naturelle ou industrielle, comme des menaces extérieures (Gilbert, 1992), leur attention se porte désormais davantage sur les dynamiques économiques, urbaines et sociales internes aux systèmes urbains, notamment depuis l'accroissement de l'occurrence de risques déterritorialisés dans les agglomérations (Ali & Keil, 2006).

L'étude de la récente loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 permet de comprendre comment le législateur souhaite inscrire les politiques de sécurité civile dans une approche urbaine. Dans sa définition large, la sécurité civile est l'ensemble des moyens mis en œuvre par un État pour protéger ses citoyens, en temps de guerre comme en temps de paix, contre les accidents, c'est-à-dire les événements fortuits et imprévisibles (Marion & Prétot, 1986). **La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 constitue une série de fenêtres d'opportunité pour maintenir l'approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques sur les agendas des EPCI. Comparé au non-aboutissement de l'inscription dans les politiques d'urbanisme, la vision systémique et urbaine des risques collectifs trouve un point d'ancrage dans la démarche de planification territoriale des politiques de sécurité civile.**

Pour comprendre le contexte historique et législatif, nous allons rapidement présenter l'histoire de la politique de sécurité civile, afin de montrer comment ce domaine se réorganise, au niveau local, dans ses missions et dans son jeu d'acteurs.

Magali Reghezza, citant Platon, rappelle que la fonction première de la ville est la protection : « La ville [est] l'inscription spatiale matérielle du désir de protection : "ce qui donne naissance à une cité, lit-on dans *La République*, c'est l'impuissance où se trouve chaque individu de se suffire à lui-même" »[325]. Dès le Moyen-Âge, la ville devient le lieu de concentration des efforts et des moyens de « mise en sûreté ». Que ce soient des rondes nocturnes pour veiller aux déclenchements de feu ou des structures spécialisées dans la prise en charge des épidémies, le centre urbain a un rôle de rempart contre les dangers extérieurs et contre la précarité des modes d'existence (Castel, 1995). Malgré l'existence de systèmes de sécurité, il faut attendre le 18ème siècle pour voir la création des premiers « gardes-pompiers » à Paris (23 février 1716) qui se structureront dans l'administration publique en corps de

[323] DEDIEU François, *La sécurité civile dans la tempête. Autopsie organisationnelle de la catastrophe du 27 décembre 1999*, Thèse de Doctorat de Sociologie de l'Institut d'Etudes Politiques, Paris, 2007.
[324] Effet domino : Action d'un phénomène dangereux affectant une ou plusieurs installations d'un établissement qui pourrait déclencher un autre phénomène sur une installation ou un établissement voisin, conduisant à une aggravation générale des effets du premier phénomène. *Source* : Site dédié à la démarche d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques en Alsace, consulté le 24 juin 2008, www.pprt-alsace.com/
[325] REGHEZZA Magali, *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole Parisienne face au risque de crue centennale*, Thèse de doctorat en géographie de l'université Paris X, soutenue le 5 décembre 2006, p.24.

sapeurs-pompiers dans les départements à l'époque napoléonienne[326]. Les maires acquièrent la responsabilité de la prévention et des secours (loi des 16-24 août 1790). Leur mission est d'assurer la mise en sûreté, c'est-à-dire de lutter contre les dangers, dans un espace administratif, en fonction d'un pouvoir politique (article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de juin 1793 : « *la sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses biens* »[327]. Cette protection ne concerne plus uniquement les dangers provenant de l'extérieur à la Cité. Durant le 19ème siècle, la sécurité civile s'intéresse aux risques d'origine industrielle, sanitaire ou naturelle. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le désir de « sécurité » touche beaucoup de domaines différents : la sécurité civile côtoie la sécurité sociale, routière, industrielle, etc. Dans les années 1970, les missions de la sécurité civile continuent de s'étendre : la prévention des dangers devient multi-objet, l'organisation des secours se technicise et la réparation financière des dommages, due aux calamités nationales, s'institutionnalise (Ewald, 1986).

Les ouvrages récents abordant la politique de sécurité civile datent, pour une première partie, de la fin des années 1980[328] au moment de la loi de sécurité civile du 22 juillet 1987[329]. La sécurité civile continue d'être décrite comme une prérogative de puissance publique qui implique une notion de confiance dans les institutions. Mais elle prend aussi la forme d'une conquête historique, d'un acquis social et d'une revendication démocratique (Dourlens, Galland, Theys & Vidal-Naquet, 1991). Le contrat politique entre l'État et ses citoyens se cristallise autour d'une exigence réciproque de sécurité[330]. Pourtant, la politique de sécurité civile, menée par les pouvoirs publics, se confronte à la multiplication de « crises » dans les années 1980-1990[331], c'est-à-dire à une succession d'événements inattendus, non maîtrisables et aux effets potentiellement irréversibles sur la santé ou sur l'environnement (Gilbert, 2004). Le danger devient, non pas une probabilité calculable, mais une incertitude. Comment la politique de sécurité civile peut-elle répondre à cette menace sans déstabiliser l'équilibre du contrat social ? Le paradoxe, souvent relevé par les analystes, souligne la contradiction contemporaine entre l'ampleur des dispositifs de sécurité et des techniques de protection et le sentiment collectif grandissant d'insécurité (Padioleau, 2000 ; Duclos, 2002).

---

[326] *Urbanisme et sécurité civile*, Colloque de Marly, centre de recherche en urbanisme, 12 et 13 septembre 1978.

[327] DUVERGER Maurice, *Constitutions et doctrines politiques*, PUF, Paris, 1987 (11ème édition) cité par DOURLENS Christine, GALLAND Jean-Pierre, TEYS Jacques & VIDAL-NAQUET Pierre-Antoine, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, Paris, 1991, p.19.

[328] MARION Jean et PRETOT Xavier, *La Sécurité civile du temps de paix et le droit : manuel à l'usage de sapeurs-pompiers, élus, fonctionnaires et techniciens de la sécurité*, Néret, Paris, 1986 ; École nationale d'Administration, *La Sécurité civile : séminaires*, Direction des études, Promotion Fernand Braudel, Paris, 1986.

[329] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

[330] Autant l'État est considéré, dans sa définition wébérienne, comme redevable d'une garantie de sécurité civile contre son monopole de la violence légitime, autant l'État à travers ses dispositifs de sécurité, dans l'analyse foucaldienne, attend en retour une tranquillité sociale.

[331] Pour citer quelques exemples, on notera les grandes inondations françaises de Nîmes en 1988, du Grand Bornant en 1987 et de Vaison-la-Romaine en 1992, les accidents technologiques majeurs de Nantes en 1987 et de Lyon en 1989, mais aussi les accidents internationaux de Mexico et de Bhopal en 1984.

Cette contradiction entre une recherche grandissante de sécurité et une vulnérabilité accrue des sociétés se pose particulièrement dans les milieux urbains. Aujourd'hui, l'idée d'« insécurité urbaine » prime, tant en termes de justice sociale[332], que de prévention des risques collectifs. La politique de sécurité civile est confrontée à la complexification des sources de dangers qui peuvent affecter les territoires urbains et les populations citadines. Les risques collectifs sont d'autant plus grands que les enjeux humains, économiques ou patrimoniaux sont concentrés. La vulnérabilité des agglomérations est d'autant plus élevée que les systèmes techniques et les réseaux urbains sont imbriqués. Les aléas sont d'autant plus imprévisibles qu'ils sont tour-à-tour exogènes ou endogènes au système urbain, localisés ou déterritorialisés. En réponse à la spécificité des agglomérations urbaines, mais aussi dans la lignée historique de la décentralisation française, la politique de sécurité civile contemporaine multiplie les échelles administratives d'intervention.

La récente loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004[333] considère qu'elle « modernise » les missions de sécurité civile de la précédente loi de 1987 sur l'organisation de la sécurité civile. En quoi consiste ce souhait de « modernisation » ? L'article 1er de la loi de modernisation de 2004 reprend la définition du titre 1er de la loi de 1987, mais apporte des ajouts (représentés en italique) : « La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, *l'information et l'alerte des populations* ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, *des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées* ». Les ajouts soulignent l'émergence de nouvelles missions, l'application de nouveaux instruments et les transformations des modes de gouvernement.

Tout d'abord, les missions traditionnelles de la sécurité civile énoncées dans la loi de juillet 1987 sont l'organisation de la sauvegarde, l'intervention de secours et la gestion de crise. La loi d'août 2004 souhaite renforcer les missions de gestion et d'organisation, telles que la coordination des services municipaux, l'organisation de la disponibilité des moyens (qu'ils soient techniques, humains, financiers ou informatiques), l'élaboration d'outils de planification des opérations de secours mais aussi de planification de la sauvegarde[334].

---

[332] BONNELLO Yves, *La ville,* PUF, Paris, 1998 (2ème édition) : « La ville est partout, mais partout en crise » p.34 ; GODARD Francis *La ville en mouvement*, Gallimard, Paris, 2001 « La ville inquiète : La ville est-elle destructrice des rapports sociaux entre les citadins ? » p.110.

[333] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

[334] Le secours est destiné à protéger les populations et à maîtriser un danger. Ce sont principalement les sapeurs-pompiers ou les militaires de la défense civile. La sauvegarde est l'ensemble des tâches destinées à assurer l'hébergement, la restauration, la fluidité des voiries et l'accès aux services urbains pour préparer le retour à la normale. La sauvegarde est assurée par les pouvoirs publics, notamment municipaux, avec l'appui d'autres acteurs de la société (comme les associations ou les gestionnaires de réseaux urbains).

La loi de 2004 confie aussi directement deux nouvelles tâches à la politique de sécurité civile : l'évaluation des vulnérabilités[335], notamment par la mise en œuvre d'outils de vigilance, et la communication au sens large, c'est-à-dire l'information sur les aléas (par exemple, la connaissance et la diffusion de la connaissance à la population), l'alerte en cas d'accident et la communication externe sur les moyens de sauvegarde en cas de péril (annonce presse, radio). Pour mettre en œuvre ces missions rénovées ou innovantes, la loi dite de « modernisation » simplifie les outils de sécurité et développe la planification opérationnelle. Outre l'unification du plan ORSEC[336], un nouvel outil de planification de la sauvegarde au niveau local est construit. Ce plan communal de sauvegarde (PCS) est un des éléments du plan ORSEC départemental unifié, mais il est défini sous l'autorité du maire. Le maire réalise ce document avec toutes les connaissances disponibles provenant des services de l'État déconcentrés (par exemple, les plans particuliers d'intervention, les plans de prévention des risques, les porter-à-connaissance, etc.), de ses propres services municipaux, mais aussi d'autres sources dites « *d'analyse scientifique des phénomènes* »[337]. Le PCS comprend obligatoirement : le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) réalisé à partir du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), un diagnostic des risques et des vulnérabilités, le détail de l'organisation de la protection civile (comme l'annuaire révisé, le règlement d'emploi des moyens d'alerte, etc.) et les modalités de mise en œuvre de la réserve communale[338]. Au niveau territorial, le PCS est comme l'outil-phare de la démarche de planification territoriale et de gestion des risques collectifs de la politique de sécurité civile.

Ensuite, la loi de modernisation de la sécurité civile ouvre le champ des partenaires. La loi de 1987 ne traitait que de l'État et des communes. La doctrine de la loi de 2004 est résumée ainsi : « *La sécurité est l'affaire de tous. Chacun y concourt par son comportement* ». Mais dans les détails, elle énumère tous les partenaires de la sécurité

[335] Premier titre des « Orientations de la politique de sécurité civile » de la loi de modernisation d'août 2004. Ces orientations, bien qu'apparaissant en annexe, forment pour la première fois une doctrine de sécurité civile.
[336] Le plan d'organisation des secours (ORSEC) regroupe les informations sur les risques et présente une mise en cohérence territoriale des anciens plans thématiques (par exemple, les plans POLMARTerre et mer qui constituaient des plans d'intervention en cas de pollution accidentelle des milieux marins, permettant la mobilisation et la coordination des moyens de lutte préalablement identifiés). Le plan ORSEC national a été supprimé par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. Il coexiste dès lors : un plan ORSEC zonal (décidé par le Préfet de zone de défense), un plan ORSEC départemental (décidé par le Préfet de département), un plan ORSEC maritime (décidé par le Préfet maritime) et le plan communal de sauvegarde (décidé par le maire d'une commune). *Voir* : Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.
[337] *Orientations de la politique de sécurité civile,* Annexe à la loi de modernisation de la sécurité civile.
[338] Le décret précise que peuvent être adjoints au PCS : l'organisation d'un poste de commandement, l'inventaire des moyens propres de la commune et de ceux de l'EPCI de référence, les modalités de test du PCS, le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité, la prise en charge des bénévoles et les dispositions assurant la continuité de la vie quotidienne.

civile[339]. Néanmoins, la loi de « modernisation » maintient la conception traditionnelle de la répartition des responsabilités de sécurité civile : le maire protège sa population et permet le retour à la normale. L'État conçoit la doctrine et coordonne les interventions. Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) interviennent sur les accidents et assurent les secours. Au niveau local, les communes représentent le premier maillon de la sécurité civile. Le code général des collectivités territoriales rappelle que le maire concourt, par son pouvoir de police, à l'exercice des missions de sécurité civile, de protection générale des populations (comme l'information et la prévention) et d'exercice des missions de sécurité civile (comme le secours, le transport, l'hébergement ou la distribution) (art. 2211-1). Il est seul responsable pour prévenir et gérer les fléaux sur son territoire communal concernant : la fluidité sur la voirie (trafic, nettoiement), la tranquillité (manifestations, rixes), la salubrité (habitat, alimentation) et les risques (naturels, technologiques) (art. 2212-2).

En cas de dépassement des capacités ou des moyens des maires, mais aussi des limites territoriales de sa commune ou encore en cas de carence de responsabilités, le représentant de l'État dans le département ou dans la région prend la direction des opérations (art. 17 à 22 de la loi du 13 août 2004). Le maire est obligé de faire usage de ses pouvoirs de police dans tous les autres cas. De façon générale, la loi rappelle dans son article 1er que : « *L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens* ». De façon plus précise, l'État a obligation de transmettre toutes les études techniques en sa possession pour permettre aux collectivités locales de prévenir les dangers existants (essentiellement, le DDRM et le porter-à-connaissance).

Enfin, la sécurité civile est confrontée à la multiplication des sources de dangers qui peuvent affecter les territoires et les populations. La gestion de l'incertitude devient une variable de décision. Dès lors, comme dans d'autres politiques publiques, la politique de sécurité civile évolue vers une complexification des niveaux d'action publique et une procéduralisation accrue des missions traditionnelles.

Une première remarque s'impose suite à cette définition contemporaine de la politique publique de sécurité civile. Aujourd'hui, ce champ n'est pas suffisamment étudié par les sciences sociales. Plus récemment, les principaux ouvrages se référant aux enjeux contemporains de la sécurité civile abordent la question de la sécurité globale, c'est-à-dire l'émergence du modèle du « risque global » terroriste mais aussi climatique ou biochimique, en rapport avec les moyens de la défense civile (Ocqueteau, 2007). Les réflexions sur la défense et la sécurité militaires sont importantes, ainsi que les études sur la sécurité

[339] Article second: « les militaires des armées et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie. »

intérieure[340]. Plus proche de notre approche en termes de gouvernance des territoires, d'autres analyses portent sur un acteur de la sécurité civile, comme les sapeurs-pompiers (Padioleau, 2002) ou proposent des interprétations de la loi de modernisation de la sécurité civile par des cabinets de consultants (Chaduteau, 2005). Mais une approche territoriale de la sécurité civile, de ses instruments d'action et de sa gouvernance locale reste à inventer.

**Dans notre cas, il s'agit de regarder comment l'approche territoriale de la politique de sécurité civile permet le maintien sur l'agenda de la vision endo-urbaine des risques portée par les agents publics des EPCI ? Nous montrerons en quoi cette approche urbaine modifie les dynamiques d'agglomération, tant dans la recomposition de sa gouvernance, que dans les représentations du fonctionnement des agglomérations.**

Paradoxalement, c'est dans le cadre de la politique publique de sécurité civile que les agents porteurs d'approche territoriale de prévention et de gestion des risques trouvent un espace de développement pour leur vision endo-urbaine des risques. Le contexte, étonnamment consensuel, dans lequel se déroulent les prises de position de l'EPCI, dans le champ de la sécurité civile, contribue à l'évolution de la gouvernance locale, mais aussi à l'évolution des représentations des territoires urbains.

Le dépassement du cadre d'action municipal, dans un domaine jusqu'alors représenté par les figures du maire et du préfet (Gilbert, 1990), se réalise dans un contexte curieusement harmonieux. Alors que ce champ croise de nombreuses responsabilités entre les services d'État et les maires, les agents publics en charge des risques dans les EPCI rallient des partenaires communaux, intercommunaux et centraux, qu'ils soient administratifs, techniciens ou élus, autour d'une approche territoriale et intercommunale de la sécurité civile **(1)**.

Dans un deuxième temps, la participation de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques aux politiques de sécurité civile se développe dans deux directions. Elle accentue les modalités de « mise en vigilance » des territoires urbains, pour mettre en place une politique de régulation urbaine qui maintienne le fonctionnement des agglomérations en mode dégradé, suite à un incident ou un accident **(2)**.

[340] *Voir* : recherches et les publications de l'INHES : www.inhes.interieur.gouv.fr

## 1. L'approche territoriale de la sécurité civile ouvre de nouvelles fenêtres d'opportunités dans la recomposition du jeu d'acteurs

L'inscription juridique des missions de prévention et de gestion des risques dans les EPCI s'est effectuée autour d'une compétence à la croisée des pouvoirs de police des maires et des préfets. Mais ce rattachement aux politiques urbaines traditionnelles[341], c'est-à-dire les politiques d'aménagement des territoires et de gestion des infrastructures en réseau, est largement remis en cause par le non-aboutissement de la prise en compte réglementaire des risques endo-urbains dans les documents d'urbanisme.

**Alors que l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques dans les EPCI se construit *a priori* en dehors de toute implication dans les politiques de sécurité civile, c'est précisément dans ce domaine qu'elle trouve des fenêtres d'opportunités de légitimation auprès des maires et des services d'État. C'est à travers une approche territoriale de la sécurité civile que la notion de risques endo-urbains se maintient dans l'agenda institutionnel des intercommunalités.**

Pour comprendre ce paradoxe, il est utile, en préalable, de faire un rapide panorama contemporain de l'organisation locale de la sécurité civile.

Jusqu'à la dernière loi de 2004, la sécurité civile a été le parent pauvre des réformes administrative et politique des dernières décennies. Depuis la loi de 1987, seule la départementalisation des services d'incendie et de secours de 1996[342] a entraîné des changements, d'ailleurs considérés comme « pervers »[343] puisqu'elle a laissé un vide dans la sécurité civile communale sur tout le domaine de prévention et de gestion des risques. Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont chargés de la lutte contre l'incendie, l'évaluation des risques technologiques et naturels, les moyens de secours, notamment les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. Bien que départementaux, ils interviennent sous l'autorité du maire lorsqu'il est directeur des opérations de secours sur sa commune. Il subsiste des services communaux de sécurité civile, mais leur action est essentiellement tournée vers la sécurité publique (c'est-à-dire vers les commissions de sécurité dans les établissements recevant du public ou le maintien de l'ordre public lors de grandes manifestations). Les services communaux de sécurité civile, mais aussi les services préfectoraux de sécurité civile, c'est-à-dire les services interministériels de défense et de protection civiles (SIDPC), se sentent moins bien dotés que les autres domaines de la sécurité (intérieure, militaire ou nucléaire). Ils déclarent avoir peu de moyens matériels, humains, budgétaires et politiques.

[341] En référence aux « nouvelles politiques urbaines » décrites par Jean-Pierre Gaudin (Gaudin, 1997)
[342] La loi n° 96-369 du 03 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et son décret d'application n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours sont les principaux textes définissant la nouvelle organisation des services d'incendie et de secours (SIS) et les missions qui leurs sont dévolues.
[343] PADIOLEAU Jean-Gustave, *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-pompiers*, PUF, Paris, 2002.

En suivant le parcours des agents publics en charge des risques collectifs dans les trois agglomérations, mais aussi en se basant sur les résultats statistiques du rapport réalisé pour le conseil national de la protection civile sur l'organisation locale de la sécurité civile[344], il va s'agir de montrer comment cet étonnant consensus autour de l'action de prévention et de gestion des risques des EPCI trouve plusieurs fenêtres d'opportunité pour se maintenir à l'agenda dans le climat de déliquescence de l'organisation administrative locale de la sécurité civile **(1)**. C'est dans ce cadre que les agents publics de prévention et de gestion des risques apportent leur connaissance théorique et pratique en promouvant une approche territoriale de la sécurité civile **(2)**. Cet effort emporte l'adhésion des maires et des services de l'État, mais les dirigeants des EPCI –président, cabinet et administration centrale– restent réticents à toutes prises de responsabilités **(3)**.

[344] GRALEPOIS Mathilde, *Le plan communal de sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises*, 5ème Commission Risques Industriels-Transports, Conseil National de la Protection Civile, Janvier 2008.

### *1. Gouvernance duale de la sécurité civile fragilisée et ouverture d'opportunités pour l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques*

Le rapport réalisé pour le conseil national de la protection civile porte sur l'organisation locale de la sécurité civile afin de comprendre les conditions de mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS). Pour cela, le rapport enquête auprès de 33 EPCI et 40 communes[345]. Nous avons précédemment utilisé les résultats concernant les EPCI, dans le cas des différences de structuration administrative. Il s'agit ici d'utiliser les résultats afin de donner une vision contemporaine de l'organisation communale de sécurité civile, mais aussi une approche qualitative des relations entre les services municipaux de sécurité civile et les services d'État.

Concernant l'organisation communale de la sécurité civile. Il n'est pas évident que ce soit les services communaux de sécurité civile qui prennent en charge les missions de prévention et de gestion des risques. Il n'existe pas d'« organisation-type », ni même d'organigramme stabilisé, dans les communes[346].

Les résultats de l'enquête statistique montre que l'existence d'un service structuré autour des risques collectifs est davantage le fruit des configurations politiques locales et des moyens en présence, plutôt que la conséquence directe d'une forte exposition aux risques[347]. Pour comprendre cette situation, à première vue contradictoire, rappelons que les communes s'organisent selon le principe de libre administration[348]. De plus, la mise en place d'un domaine dédié à la prévention et à la gestion des risques demande des moyens supplémentaires et des compétences qui ne sont plus dans les communes, notamment depuis la départementalisation des sapeurs-pompiers.

Ensuite, les résultats de l'enquête montre que, s'il existe un service municipal qui prend en charge la question des risques collectifs, les services de sécurité civile ne sont pas identifiés comme les principaux acteurs. En effet, 32% des communes ayant répondu estiment

---

[345] *Voir* : annexe pour une présentation de l'échantillon et de la démarche d'enquête.

[346] Depuis la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours de 1996, il reste des agents publics en charge de la sécurité civile dans les communes. Ils n'opèrent pas dans le domaine du secours (intervention) mais dans celui de la sauvegarde (planification des moyens de secours).

[347] L'enquête montre que les communes ayant répondu sont fortement soumises aux risques. Dans ce cadre, elles ont largement mis en œuvre des dispositifs de prévention et de gestion des risques de type PPR ou PPI. Pourtant, leur exposition et leur expérience des outils territoriaux ne déterminent que faiblement la mise en place d'une administration communale de prévention et gestion des risques collectifs. 35% des communes soumises à un PPR ou un PPI déclarent ne pas avoir de service dédié aux risques.

[348] La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales qui était déjà présent dans la Constitution. L'article 72 énonce : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer […]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Le principe de libre administration, principe de rang constitutionnel, s'impose au Législateur et à toutes les autorités administratives. Il est d'ailleurs repris dans le Code général des collectivités territoriales. *Source* : site « Vie Publique » édité par la Documentation française dans le cadre de sa mission générale d'information et de documentation sur l'actualité politique, économique, sociale et internationale, Rubrique *Découverte des institutions : 100 expressions-clé*, consulté le 27 juin 2008 : http://www.vie-publique.fr/

que l'action de prévention et de gestion des risques est du ressort des services de sécurité civile. Les 68% restant attribuent cette mission soit à des services spécifiques aux risques dans le cas des grandes communes, soit à d'autres services thématiques dans les plus petites communes (comme l'urbanisme, la voirie ou la réglementation par exemple). Cette désaffiliation des services de sécurité civile vis-à-vis de l'action de prévention et de gestion des risques se mesure particulièrement dans la répartition des réponses par l'identité des services ayant rempli le questionnaire. Parmi les 57,5% de communes déclarant disposer de services dédiés à la prévention et la gestion des risques, les services de sécurité civile s'auto-désignent à 64%. Or, ni les maires, ni les autres services municipaux ne considèrent que les services de sécurité civile sont en charge de la prévention et la gestion des risques.

| **Si la commune dispose d'un service dédié à la prévention et la gestion des risques, de quel service s'agit-il ?** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Service cité | sécurité civile | Services thématiques | «risques» | Total |
| Sécurité civile | 63,64% | 0,00% | 36,36% | 100% |
| Maire/administration | 0,00% | 33,33% | 66,67% | 100% |
| Services thématiques | 0,00% | 83,33% | 16,67% | 100% |
| Services techniques | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 100% |
| Total | 31,82% | 36,36% | 31,82% | 100% |

Comment expliquer que la sécurité civile municipale ne soit pas identifiée pour s'occuper des questions de risques collectifs ? Le maire reste un pilier dans les petites communes, mais son administration est divisée. Les services de sécurité civile ont un profil réglementaire et disciplinaire lié à des missions comme les commissions de sécurité dans les bâtiments et le maintien de l'ordre public. Ils ne sont pas référencés par les autres acteurs municipaux sur les questions de prévention et de gestion des risques. Sur ce domaine, les prises en charge sont spécifiques à chaque commune. Il n'existe pas d'« administration locale unifiée des risques »[349]. La départementalisation des sapeurs-pompiers a laissé une place vacante dans les organigrammes municipaux autour de l'évaluation des vulnérabilités territoriales et de la connaissance des risques[350]. Cette place n'a pas été comblée.

C'est dans cette faille que l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques va nicher son approche urbaine des risques dans les années 2000. Elle s'impose aussi dans l'absence –déplorée par les communes interrogées lors de l'enquête du conseil national de la protection civile– de relations étroites avec les services d'État.

[349] GRALEPOIS Mathilde, 2004, *op.cit*.
[350] Le travail collaboratif entre les sapeurs-pompiers et les agents communaux -qui travaillaient dans la même commune- facilitait les interactions entre les interventions opérationnelles et la planification des secours.

Concernant les relations avec les services d'État, l'enquête soulève le manque de coopération claire avec les communes. Les acteurs municipaux citent le service interministériel de défense et de protection civiles (SIDPC) comme premier acteur étatique. Dans une moindre mesure, ils évoquent les services déconcentrés de la DDE et de la DRIRE. Pourtant, les communes profitent peu de ces collaborations[351]. Deux niveaux d'explication sont avancés dans le rapport : d'une part, le manque de moyens des services d'État de la sécurité civile et, d'autre part, la confusion entre les différentes responsabilités en cas de déclenchement d'un plan de secours.

Dans les services déconcentrés d'État, l'organisation des missions de prévention et de gestion des risques, mais aussi de sécurité civile, diffère selon chaque département ou région. Tout particulièrement en matière de sécurité civile, la répartition des tâches change selon les préfectures, comme le confirme le directeur du SIDPC de Loire-Atlantique.

> « *Les SIRACED-PC sont très hétérogènes selon les départements. D'abord, ce sont des petits services, et je maintiens que leur effectif est inversement proportionnel aux enjeux et aux missions qui sont les leurs. Ce sont des services qui, au sein des préfectures, n'ont jamais été très bien compris par les autres directions, alors que ce sont des services indispensables bien sûr pour le préfet. Et ce sont des services hétérogènes parce que selon les départements, certains sont gérés par des attachés, d'autres par des attachés principaux et d'autres, comme moi, par des directeurs de service de préfecture (…) Ça explique que ces organisations différentes ont concouru à brouiller l'image du service, outre le sigle qui est barbare et incompréhensible*. » Entretien J.P.M., Directeur du SIRACEDPC de Loire-Atlantique, Nantes Métropole, mardi 14 février 2006.

De même, le responsable du SIDPC de la préfecture du Rhône explique que, au sein des directions préfectorales, les missions de risques collectifs et de sécurité civile se répartissent avec la direction de l'environnement, ce qui obscurcit la hiérarchie des niveaux de décision et de commandement.

> *« Il y a des arbitrages qui sont faits au sein des préfectures, et entre les membres du corps préfectoral aussi, car il faut savoir que la direction de l'Environnement dépend du secrétaire général, et nous dépendrons du préfet délégué à la sécurité et à la défense. Il y a des arbitrages qui ne dépendent pas entièrement des services et, par ailleurs, le service de protection civile a été plutôt sous étoffé. »* Entretien P.P., directeur SIDPC, Préfecture du Rhône, Lyon, 11 avril 2006.

[351] Les résultats de l'enquête montrent qu'il s'agit tout particulièrement des communes de petite taille de population (moins de 10 000 habitants), mais aussi des communes appartenant à de grandes agglomérations toutes tailles de population confondues.

Le responsable du SIDPC de la préfecture du Rhône souligne aussi le manque notable d'effectifs pour une mission de sécurité publique. Si des efforts sont déployés dans d'autres directions préfectorales, les acteurs des SIDPC et des acteurs municipaux craignent que ce soit au détriment d'une répartition claire des responsabilités au sein du corps préfectoral.

L'enquête du conseil national de la protection civile montre que certaines communes expriment des difficultés à différencier les plans de sauvegarde des communes et les plans de secours de l'État. Ce sont essentiellement les communes de moins de 10 000 habitants qui émettent des doutes sur les répartitions des responsabilités entre acteurs. Elles expliquent ce flou par leur manque de connaissance des plans de secours de l'État, mais aussi par les incohérences entre les plans de prévention des risques (PPR) et les plans de secours. Les deux sont réalisés par les services de l'État, mais dans des directions différentes. La responsable de l'unité Environnement chargée des risques à la DDE de Loire Atlantique confirme que les directions « sécurité » et « environnement » ne se côtoient pas : « *Dans notre organisation interne à la DDE, j'ai mis un temps infini à savoir qu'il y avait un représentant 'défense /sécurité' chez nous qui avait les PPI. Parce que je les demandais toujours à la préfecture, et un jour ils m'ont dit : 'mais vous savez, vous les avez en DDE'* »[352]. De plus, les périmètres de référence ne sont pas les mêmes. Les PPR et les périmètres des plans de secours servent à maîtriser l'urbanisme et à organiser les opérations d'assistance aux personnes ou d'intervention, « *mais les études de danger pris en compte dans le PPRT ne sont pas les études prises en compte dans les plans de secours, donc les périmètres concernés ne seront pas les mêmes* » explique le responsable environnement-risques-développement durable de la DDE Rhône[353].

La réorganisation réglementaire des services municipaux de sécurité civile et la faiblesse des relations avec les services d'État engendrent un climat défavorable à l'élaboration et la coordination de l'action publique de sécurité civile. On constate une certaine désaffiliation des services de sécurité civile pour les missions de prévention et de gestion des risques, due conjointement au départ des corps de sapeurs-pompiers municipaux et au recentrage sur les missions de réglementation ou de maintien de l'ordre. Les relations entre les communes et les et les services de l'État de la sécurité civile se fragilisent. Les services d'État préfectoraux peinent à rendre leur organisation cohérente d'un département à l'autre. Quant aux petites communes, elles peinent à clarifier les niveaux d'interventions entre la sauvegarde et le secours. Néanmoins, le contexte ouvre des fenêtres d'opportunité pour l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques. Elle trouve une place sur l'agenda des EPCI avec sa vision urbaine des risques et sa démarche territoriale d'action de prévention et de gestion.

[352] Extrait de l'entretien avec F.D., responsable de l'unité Environnement, chargée des Risques et des Inondations, Direction Départementale de l'Equipement, le 16 février 2006.
[353] Extrait d'entretien avec B.D., chef de service Environnement-Risques-Développement Durable, DDE Rhône, 13 novembre 2006

### *2. Tentative d'intermédiation par la mise en place d'instruments d'action publique d'information et de gestion des risques collectifs*

Le jeu d'acteurs de la politique de sécurité civile, traditionnellement dual entre les communes et les services de l'État (Gilbert, 1990), est mis en « triangulaire » par l'entrée de l'EPCI au nom des compétences en matière d'assistance aux communes pour les missions de service urbain en réseau (eau, assainissement, voirie, déchet, etc.), mais aussi en matière de production de connaissance territoriale (urbanisme, environnement, déplacement, habitat, politique de la ville, etc.) et, enfin, de financement en matière de prévention et de gestion des risques. Les fenêtres d'opportunité –c'est-à-dire les moments d'ouverture et de saisie de possibilités afin de prendre une décision– s'ouvrent autour de possibilités et d'accords politiques. C'est dans un contexte juridique ouvert et imprécis que les agents porteurs de la prévention et de la gestion des risques impliquent l'intercommunalité dans la sécurité civile. Un accord politique sur cette intermédiation de l'EPCI s'établit entre les maires et les services de l'État. Malgré de nombreuses ambiguïtés juridiques et politiques, des instruments d'action publique s'élaborent autour d'une approche urbaine et systémique des risques collectifs.

Les EPCI sont régulièrement cités dans la loi de prévention des risques technologiques et naturels de juillet 2003[354] et dans la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004[355]. Leur présence est nouvelle, mais facultative et encore floue, en matière de sécurité civile. La participation de l'EPCI est décrite, dans le premier chapitre « Obligations en matière de sécurité civile » de la loi de 2004, pour l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (article 13), pour la constitution des réserves communales (article 31) et, dans le second chapitre « Organisation des services départementaux d'incendie et de secours », pour le financement ou la représentation des communes dans les instances des SDIS. Mais les limites de l'intervention et les contours juridiques de cette implication restent imprécis. Dans les trois cas d'agglomération, les agents de la prévention et de la gestion des risques ont rapidement anticipé les blocages politiques que ces incertitudes juridiques pourraient susciter.

Contrairement au domaine de l'urbanisme, pour lesquels ils se sentaient légitimes à intervenir, les agents publics porteurs des risques endo-urbains apportent rapidement une définition juridique rigoureuse de leur domaine d'action publique au milieu des pouvoirs de police des maires et des préfets. Par exemple, les agents de la communauté urbaine de Nantes ont fait appel à un double avis juridique, avant de commencer à mettre en place des

[354] Rappel : Les EPCI compétents en matière d'urbanisme ou de développement économique, dont le périmètre comprend le territoire en question, peuvent intervenir *pour le compte des communes* pour la saisie d'une réunion d'enquête publique, pour instaurer un droit de préemption urbain, pour s'associer à l'élaboration d'un plan de prévention des risques, pour siéger dans les comités locaux d'information et de concertation (CLIC), pour la réalisation du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), ou pour participer au financement des procédures d'expropriation, de délaissement ou de préemption des le cadre des PPRT.

[355] Rappel : Suite à la loi de 2004, les articles L.1424-8 (1 à 8) du Code Général des Collectivités Territoriales expliquent que, sous l'autorité de police du maire, « une convention peut fixer les modalités de participation au financement de l'EPCI à fiscalité propre ».

instruments d'action publique touchant à la sécurité civile. Un cabinet de conseil privé a effectué un audit sur la prise de compétence de la communauté urbaine. Ensuite, la chargée de mission juridique de la direction générale des services urbains reprend leurs conclusions, même si elle maintient des solutions non-validées par le cabinet juridique.

> *« La communauté urbaine peut être prestataire de services à titre gratuit. Il y a eu 24 conventions signées avec les maires afin de contractualiser la mise à disposition des services d'ingénierie, de tout ce qui concerne la méthodologie, l'aide, le conseil et aussi l'expertise sur l'information préventive [NDLR : c'est-à-dire la réalisation du DICRIM par la communauté urbaine]. Cette mise en place a été validée bien que l'audit juridique ait formulé quelques réticences, enfin une vision plus prudente, sur la mise à disposition des moyens techniques, comme quoi il faudrait passer à chaque fois par le code des marchés publics. Mais à la communauté urbaine de Nantes, on considère qu'avec le conventionnement des prestations à titre gratuit, la compétence en interne, validée par charte et la convention personnalisée avec chaque commune autour du projet local de prévention des risques et des pollutions, c'est ok. »* Entretien O.L.H, chargée de mission conseil, organisation & coordination, DGSU, Nantes Métropole, 3 juin 2005.

La communauté urbaine de Nantes opte pour une sécurisation juridique à trois niveaux. D'une part, en respect du principe de spécialité des EPCI, les agents en charge des risques collectifs agissent dans le cadre d'une compétence statutaire transférée. D'autre part, la signature commune d'une charte et d'un engagement particulier de chaque maire entérine le projet local de prévention des risques et des pollutions de la communauté urbaine. Enfin, les prestations des agents publics sur les questions de prévention et de gestion des risques, mais aussi de sécurité civile, sont réalisées à titre gratuit. Cela permet de ne pas recourir au code des marchés publics pour procéder à une mise en concurrence et n'oblige pas à réaliser un appel d'offre. Cette sécurisation juridique est primordiale, et stratégique, pour la direction générale des services urbains de la communauté urbaine de Nantes.

Au-delà des trois agglomérations présentées, l'enquête statistique révèle une large adhésion politique des communes à l'implication de l'EPCI dans l'organisation des moyens communaux de sauvegarde en cas d'accident. À la question : « *Que pourraient apporter les EPCI en matière de gestion des crises par rapport aux services communaux ?* », les communes citent principalement trois domaines[356] :

[356] Pourcentage d'EPCI ayant répondu positivement pour chaque proposition.

- à 85% : le développement d'une culture partagée entre acteurs public et privé.
- à 81,50% : la mutualisation et les économies d'échelle, c'est-à-dire une réduction des coûts globaux (investissement et fonctionnement) par la répartition des moyens (logistiques, documentaires, matériels et humains).
- et à 63% : la mise en réseau des acteurs de la gestion des risques, avec les services d'État, de préfecture ou des services de secours, par exemple pour les réquisitions (hébergement, restauration, soins médicaux…).

La même question posée aux EPCI donne des pourcentages encore plus tranchés. Ils sont 88,5% à pouvoir développer une culture partagée. 85% se positionnent sur la mise en réseau des acteurs.

Deux arguments intéressent particulièrement notre thèse sur l'approche urbaine de la prévention et la gestion des risques dans le cadre de la politique de sécurité civile : la coordination multi-niveaux et l'organisation territoriale[357].

Le premier argument sur la volonté d'une meilleure coordination entre les différents niveaux d'action publique (central/local mais aussi privé/public) met tout particulièrement en avant le déséquilibre entre les responsabilités des maires lors d'un accident et le transfert aux intercommunalités de tous les moyens techniques de secours (engins de nettoiement, de décharge, de grutage, de sablage, etc.) liés aux compétences des services urbains en réseaux (voirie, eau, assainissement, déchets, etc.). Pour les agents en charge des risques, la mission de service public de l'EPCI exige une organisation intercommunale en cas de crise, afin de permettre au maire, mais aussi au préfet qui peut réquisitionner les moyens communautaires en cas de dépassement du cadre communal, de mettre en œuvre leur pouvoir de police. Cet argument politique se base sur la menace de la condamnation potentielle de l'EPCI pour « défaut d'organisation », en cas de recherche de responsabilité suite à un accident, mais aussi sur le rappel de l'article premier de la loi de sécurité civile de 2004 impliquant « tous les acteurs » dans la sécurité civile notamment ceux ayant des délégations de service public.

Le second argument sur l'organisation territoriale valorise la connaissance des dynamiques géographiques, économiques et urbaines locales, ainsi que la territorialisation des interventions opérationnelles. En référence directe aux critiques des maires vis-à-vis des services d'État de la sécurité civile, jugés « loin des réalités locales », les agents des risques promeuvent leur approche des risques par zones de vie et d'activités. Ils rappellent selon l'expression consacrée que « le risque ne connaît pas les frontières administratives ». Par exemple, ils s'appuient sur leur connaissance cartographique de la mobilité des populations sur l'agglomération et de la connectivité des réseaux urbains pour justifier la nécessité d'organiser la mobilisation des moyens communautaires. Les agents publics porteurs d'une

[357] Le troisième argument concernant la « culture partagée du risque » est surtout un concept technocratique (Duchêne & Morel Journel, 2004). Selon nous, seules des études anthropologiques approfondies permettent de déceler les perceptions sociales du risque, ce qui n'est pas l'objet de la présente thèse.

approche territoriale de la prévention et la gestion des risques collectifs envisagent leur participation sous un angle d'aide organisationnelle. Selon eux, il s'agit de mettre en place une méthodologie territorialisée d'action de prévention et de gestion des risques collectifs.

Cette double logique de coordination multi-niveaux et d'organisation territoriale de la prévention et de la gestion des risques se matérialise dans la mise en œuvre d'instruments de sécurité civile. Nous retenons quatre instruments d'action publique de « coordination territoriale » que les agents publics mettent en place pour se maintenir sur l'agenda institutionnel des EPCI : deux instruments d'information et deux instruments de gestion de l'action publique.

▪ ***Deux instruments d'information porteurs d'une approche territoriale de la sécurité civile***

Les deux premiers instruments d'action publique sont des instruments d'information sur les risques collectifs. Ils revendiquent une approche territoriale, supra-communale mais infra-étatique, de l'information des populations. Cette approche est menée par zones d'activités et de vie. En insistant sur la notion de déplacements et de mobilités dans une agglomération urbaine, le service « risques » de la communauté urbaine de Nantes réalise le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) au niveau communautaire. À la communauté d'agglomération de la région havraise, la tradition intercommunale d'information préventive impulse la coordination des plans particuliers de mise en sûreté (PPMS) au niveau de l'EPCI.

- *Le DICRIM de la communauté urbaine de Nantes.*

Dans le sillage de la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile, les agents publics de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques de la communauté urbaine de Nantes proposent de coordonner les documents d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM)[358] de leurs communes-membres. Juridiquement, les agents publics en charge des risques s'appuient sur le fait que certaines mesures du plan communal de sauvegarde (PCS) peuvent, selon le décret d'application de 2005, être réalisées par l'EPCI. L'objectif affiché est de prendre *« le parti de la mobilité des populations sur l'agglomération entre différentes activités. Je ne sais pas si on y aboutira, mais on voudrait que les 24 communes acceptent de distribuer [les DICRIM]. »*[359].

[358] Le document d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) est régit par le décret du 11 octobre 1990. Il a été réactualisé par le décret du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières. Ce décret de juin 2004 modifie celui de 1990 en ajoutant les communes concernées par les cavités souterraines et marnières à la liste des communes ayant obligation de réaliser un DICRIM. Mais surtout il supprime et remplace les Dossiers Communaux Synthétiques (DCS) réalisés par les préfectures au profit de chaque commune.

[359] Extraits d'entretien I.B, chargée de mission, Mission risques et pollutions, DGSU, Nantes Métropole, 11 octobre 2006

Pour cela, les agents publics se proposent de réaliser, en 2005, un DICRIM mutualisé, c'est-à-dire un document-cadre d'information décliné en 24 DICRIM communaux. Dans le document, le premier volet municipal est destiné à l'édito du maire, à un panorama des risques auxquels la commune est exposée et aux coordonnées du service en charge de la prévention des risques. Cette partie, de deux pages sur seize pages, est censée refléter le contrat démocratique de sécurité civile entre le maire et ses citoyens. Ensuite, il y a une partie communautaire qui insiste sur la difficulté de prévoir les dynamiques de localisation de certains risques (par exemple, dans les cas de risques météorologiques ou de transport de matières dangereuses), mais aussi qui insiste sur la mobilité accrue des habitants dans une agglomération. Le volet communautaire rappelle les règles générales de comportement en cas d'alerte et expose les risques collectifs auxquels l'ensemble du territoire de l'agglomération est soumis.

La contradiction entre la difficile localisation de certains risques et l'attribution juridique de compétences à des périmètres administratifs précis (Billet, 2003) entraîne des ambiguïtés juridiques dans l'élaboration de ce « DICRIM-cadre communautaire ». La décision politique et le portage actif par les agents publics en charge des risques collectifs ont permis de surmonter ces difficultés.

En mettant en place un DICRIM mutualisé, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques propose aux maires de l'intercommunalité une lecture extensive de la loi de sécurité civile de 2004. Les agents publics porteurs d'une approche endo-urbaine sont fiers d'avoir mené une action publique innovante. Ils valorisent rapidement, dans leur propos, le rôle moteur de l'adhésion politique des élus locaux. Le DICRIM mutualisé est décrit comme : « *une volonté des communes car tout ça les embête, elles n'ont pas forcément les moyens. Quand on présente nos outils communautaires avec un zoom sur l'agglomération, ça prend très bien* ». Il est élaboré à partir d'une démarche collaborative : « *On a intégré les remarques [des communes] mais certaines n'étaient pas intégrables car elles remettaient en cause des partis pris. On s'est bien parlé. Des communes ne se sont pas exprimées mais personne ne peut nous reprocher d'avoir fait ça dans notre coin* ». Plus encore, les agents publics en charge des risques ont travaillé avec le ministère de l'Intérieur : « *Pour le DICRIM, on a démarré au mois de mars avec une stagiaire qui avait un an de vacation du ministère de l'Intérieur et qui avait bossé sur l'alerte et l'information préventive pour démarrer le chantier* »[360]. Les agents publics des risques expliquent avoir été « transparents » et ils se défendent de s'être substitués à la responsabilité du maire. Au contraire, selon eux, ce travail d'ingénierie, de mutualisation et de coordination, pour le compte des maires, réalisé par l'EPCI, permet l'entière réalisation du pouvoir de police municipal.

[360] *Ibid.*

D'ailleurs, le vice-président à la lutte contre les pollutions de la communauté urbaine de Nantes refuse d'avoir commandité un « DICRIM communautaire » qui supposerait une prise de responsabilité politique du président de l'EPCI.

> *« Ce n'est pas un DICRIM communautaire ! Ce n'est pas un DICRIM communautaire… C'est la communauté urbaine qui a travaillé sur le DICRIM, dans une idée de mutualisation des moyens, qui est la base de la contractualisation du projet local de prévention et de gestion des risques, mais c'est bien quand même des DICRIM communaux, il y a le nom de la commune dessus, même s'il y a une base d'agglomération de mutualisation (…) [Les maires] sont bien en première ligne et, avec derrière eux un soutien logistique qu'ils ne pourraient pas avoir, donc l'équilibre a été trouvé là. C'est pour cela qu'il ne s'agit pas d'un DICRIM communautaire, ce sont des plans de secours communaux. On n'a pas passé le stade d'une totale organisation communautaire. »*
> Entretien R.D., 24ème vice-président Environnement - Agenda 21-Luttes contre les pollutions, Nantes Métropole, 17 octobre 2006.

L'avis du vice-président n'est pas exactement partagé par son directeur de mission « risques et pollutions », ce qui rend visible les ambiguïtés juridiques et politiques. Même si le DICRIM reste de la responsabilité du maire, le directeur du service « risques » explique que le travail de coordination territoriale va au-delà des particularismes municipaux. Au départ, la maquette était réalisée par les agents de prévention et de gestion des risques, même si la reproduction finale du document restait à la charge des communes. Au final, c'est la communauté urbaine qui finance les 300 000 exemplaires. « *Dans un souci d'égalité* » précise le directeur du service de prévention et de gestion des risques qui ajoute tout de même : « *Ça nous arrange car, dans la réalisation de la maquette, ça laisse de la marge de manœuvre qu'on n'avait pas si les communes payaient* ». Les marges de manœuvre concernent la réalisation graphique et visuelle du DICRIM, comme le travail de correction de la maquette avec une agence privée ou le choix d'une charte graphique commune (celle du ministère de l'écologie et du développement durable et du ministère de l'Intérieur et des collectivités locales), mais aussi l'apparition du logo Nantes Métropole. L'ambiguïté politique reste entière entre une information préventive réalisée par l'EPCI et la responsabilité juridique du DICRIM qui incombe au maire de chaque commune.

Interrogés au sujet de l'implication de la communauté urbaine dans la réalisation finale du document, les agents municipaux de sécurité civile des communes de l'agglomération encouragent l'initiative administrative. Ils adhèrent au projet politique de communication sur les risques à l'échelle de l'intercommunalité.

> *« Oui, là il ne faut pas pinailler, c'est un DICRIM communautaire et les communes signent en bas. Elles disent qu'elles sont d'accord. Parce que là encore, les risques peuvent venir de la commune d'à*

*côté, il faut se rendre à l'évidence et puis les gens voyagent, il y a des liens entre Rezé où on habite à St-Herblain, où on travaille et là où on va faire du sport, voilà on fait partie d'un même territoire. Non, on n'a pas d'état d'âme, c'est une bonne idée. »* I.P., chargée de mission sécurité civile, direction générale de la tranquillité publique et de la réglementation, Ville de Nantes, 18 octobre 2006.

*« Pour le DICRIM, il y a un DICRIM communautaire et après c'est chaque commune qui fait ses spécificités. C'est une bonne chose qu'il y ait un document de base. Il n'y a pas de frontières entre les communes quand il y a quelque chose. »* Entretien G.P., chargé de la protection civile, Ville de St-Herblain, 19 octobre 2006.

La chute des frontières administratives communales en cas de pollutions ou de crises est formalisée. La mobilité des habitants dans une agglomération est prise en compte. En somme, l'approche territoriale de la politique de sécurité civile apparaît comme un projet politique qui rassemble les communes de l'agglomération, mais effraie les dirigeants des EPCI.

La déconnexion entre le service administratif intercommunal, qui élabore l'instrument d'information préventive, et le représentant élu, qui est responsable politiquement, mais aussi pénalement, ne semble pas constituer de difficultés juridiques insurmontables. Cette déconnexion est inhérente aux inadéquations entre les territoires des risques collectifs difficilement localisables et les territoires des pouvoirs de police strictement réparties dans les compétences mais aussi dans l'espace. Tant que l'adhésion politique est unanime, l'ambiguïté juridique n'handicape pas l'action publique territoriale, notamment parce que la situation resterait réversible en cas de profond désaccord politique.

- *Le PFMS de la communauté d'agglomération de la région havraise*

Le développement d'une politique d'information préventive, autour des zones à risques naturels et technologiques de l'agglomération havraise, a joué un rôle moteur dans la mise en place d'une politique intercommunale de prévention et de gestion des risques. La sortie au bulletin officiel le 30 mai 2002 du plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs (PPMS) ne prend pas de court la direction d'information sur les risques majeurs de l'EPCI du Havre. Le PPMS est un dispositif de mise en place d'une organisation interne aux établissements publics permettant d'assurer la sécurité des usagers et des personnels en attendant l'arrivée des secours. Dans un premier temps, les cibles prioritaires du PPMS sont les établissements scolaires. Il s'agit d'apprendre aux directeurs d'établissements à assurer la gestion de crise et à constituer un groupe de personnes-ressources.

La chargée de mission sur l'information préventive à la communauté d'agglomération du Havre collabore de longue date avec l'académie de Seine-Maritime, dans le cadre des stages scolaires dans les industries havraises. De plus, elle avait commencé à mettre en place

les ancêtres des PPMS[361]. Même si ces plans avançaient lentement, l'approche territoriale supra-communale de la démarche d'information préventive progressait. À plus long terme, l'objectif du PPMS est d'aller au-delà des établissements scolaires, pour créer une « culture du risque » dans d'autres établissements recevant du public.

Le succès de la démarche de PPMS, soutenu par un partenariat institutionnel et une sensibilisation de longue date des acteurs privés ou publics, incite les agents publics des risques de l'EPCI havrais à impulser la mise en place des plans familiaux de mise en sûreté (PFMS). Inspirés de dispositions existantes au Japon et aux États-Unis, ces plans familiaux rassemblent des consignes de sauvegarde et de comportements à adopter en cas de survenue d'un évènement exceptionnel. Les pouvoirs publics locaux peuvent accompagner leur mise en œuvre. Finalement, le suivi des PFMS n'est pas été confié à l'EPCI, mais à l'office des risques majeurs de l'estuaire de la Seine (ORMES). Créé en 2003, avant qu'une structure intercommunale soit instituée, l'ORMES perdure aujourd'hui à la création de la communauté d'agglomération de la région havraise. Situé dans les locaux de la direction de l'information sur les risques de la communauté d'agglomération, l'ORMES coordonne les plans familiaux de mise en sûreté sur les communes des deux rives de la Seine.

Pour le directeur « risques » de l'agglomération havraise, et membre fondateur de l'ORMES, l'intercommunalité administrative contemporaine n'est pas nécessairement le « territoire pertinent » pour appréhender les dynamiques d'activités et de mobilités des populations. Entre la direction de l'agglomération havraise et la structure de l'ORMES, il peut élargir l'action de prévention et de gestion des risques industriels sur un territoire plus large que l'EPCI, par exemple à l'estuaire de la Seine.

Ces deux instruments d'action publique sont destinés à informer la population sur les risques collectifs encourus sur un territoire. Ce territoire peut être communal dans le cas des DICRIM. Dans les cas observés, les pouvoirs publics municipaux ont accepté de déléguer cette mission d'information préventive à l'EPCI. L'élargissement du périmètre d'intervention entraîne une remise en cause des frontières communales, dans le champ de la sécurité civile, par la prise en compte des mobilités des populations. Dans la recherche d'un périmètre d'intervention, l'EPCI apparaît comme une solution. Il reste néanmoins insatisfaisant face à l'impossibilité de territorialiser le risque. Le risque « *s'insère 'en profondeur' dans le territoire* », c'est-à-dire qu'il est omniprésent sur le territoire et qu'on ne peut le délimiter spatialement (November, 2002). Pour répondre à cette insatisfaction dans les modalités de prise en compte des risques collectifs, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques mise sur l'élaboration d'instruments de gestion flexible et multipartite.

[361] Les plans SESAM : Plan d'organisation des secours dans un établissement scolaire face à l'accident majeur.

▪ ***Deux instruments de gestion porteurs d'une coordination multi-niveaux des acteurs publics***

Les deux autres instruments d'action publique sont des instruments de gestion : ce sont des « *formalisations de l'activité organisée* »[362]. L'organisation du travail, que les instruments proposent, corrobore l'idée de coordination des acteurs multi-niveaux. Dans les cas de l'agglomération de Nantes et du Havre, les instruments de gestion répondent à deux fonctionnalités : normer les comportements et diffuser le savoir.

Dans le cas de l'agglomération nantaise, il s'agit de la mise en œuvre opérationnelle d'un outil d'organisation de la mutualisation des moyens communautaires (techniques et humains) autour d'un standard téléphonique réservé aux institutionnels de la sécurité civile. Dans l'agglomération havraise, les agents publics en charge des risques organisent des stages de formation à la gestion de crise avec une partie théorique et deux journées de pratique qui comprend un exercice en temps réel.

- *Le CRAIOL de la communauté urbaine de Nantes*

En 2006, la direction « risques » de la communauté urbaine de Nantes cherche un prestataire informatique pour le projet de CRAIOL[363], qui est « *avant tout un gros logiciel* » selon les mots du directeur. Le cahier des clauses particulières expose en préambule une double nécessité : « *gérer de façon efficace les crises potentielles* » avec l'« *exigence d'une réactivité optimale* »[364].

Lors d'une réunion en mai 2005, la chargée de mission « risques » de la communauté urbaine demande aux employés des services techniques de lui envoyer toutes leurs bases de données internes, afin de procéder à la première étape du CRAIOL : le recensement minutieux de tous les moyens techniques et humains, sur le territoire de la communauté urbaine, nécessaires lors d'une situation de crise. Cette requête suscite des craintes parmi le personnel qui soupçonne une réorganisation de leur condition de travail, et notamment un élargissement de leur temps d'astreinte. Néanmoins, le projet progresse et se développe. Un nouveau dispositif informatique s'adjoint à ce recensement logistique : il s'agit d'une base de données constituée de fiches de procédures pour indiquer aux interlocuteurs du numéro d'appel, les conduites à suivre et les personnes ressources à contacter en fonction des incidents.

Rapidement, la chargée de mission explique qu'elle ne peut pas faire ce travail de rédaction de base de données de fiches de procédures. Le directeur décide de faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser le logiciel, permettant d'avoir accès aux tables de données du recensement des moyens logistiques et aux fiches de procédures. Ce logiciel

---

[362] MOISDON Jean-Claude (sous la direction), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation,* Seli Arslan, Paris, 1997, p.7.

[363] Pour l'historique du projet, *Voir* : chapitre 3.2.2 : «La mise en place d'outil de gestion et de régulation des territoires urbains »

[364] *Cahier des clauses particulières. Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Centre de réception des appels institutionnels et organisation de la logistique (CRAIOL),* Direction générale des services urbains, Mission risques et pollutions, Nantes Métropole, 28 février 2006.

désigne une série de fiches-réflexes à transmettre à l'interlocuteur, en fonction d'une série de critères qui permet, au moment de l'appel, d'évaluer la gravité de l'événement et de définir les besoins. Cinq opérateurs sont recrutés pour faire fonctionner le CRAIOL. Dans un premier temps, ils sont formés au centre d'astreinte de la Ville de Nantes. Dans un second temps, ils assurent l'astreinte de nuit de la Ville de Nantes, pour, finalement, faire fonctionner le CRAIOL en continu et de façon autonome.

Concernant les modalités de fonctionnement du CRAIOL, ce centre fournit une réponse rationalisée, par le recours à l'informatique, à la gestion des incidents[365]. La mise en place du CRAIOL se fonde sur une double réflexion : la première sur l'adaptabilité de la réponse en cas de risque et la seconde sur le maintien de la continuité de fonctionnement des infrastructures de réseau urbain dans une agglomération. L'objectif est de considérer que, lorsqu'un risque se produit, son occurrence peut prendre différentes proportions en fonction de la situation sociale, de l'exposition géographique, de la configuration politique, etc. Le CRAIOL a pour objectif de fournir une réponse adaptée à la proportion des événements et à ses dynamiques de diffusion dans une agglomération.

À la différence d'un poste de commandement, le standard téléphonique du CRAIOL reçoit les premiers appels de signalement d'incident qui ne sont pas encore considérés comme des crises[366]. L'action de prévention et de gestion des risques soutient qu'un certain nombre d'incidents quantifiables, localisables et maîtrisables deviennent des crises faute d'une organisation adaptée à la régulation des événements mineurs. Une des justifications de l'existence du CRAIOL, mais plus largement de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques, est d'offrir une réponse spécialisée en termes de connaissance et d'intervention à tout type de situation jugée à risque.

Selon leur approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques, les agents publics des risques de l'agglomération nantaise ne préjugent pas de ce qu'est ou non un « incident », un « risque » ou une « crise ». Ce dimensionnement, temporel et spatial, est issu de la rencontre entre un contexte social, un espace géographique et une configuration politique. L'objectif du CRAIOL est de traiter chaque situation grâce à un dispositif qui, selon le directeur de la mission « risques », permet, si l'événement prend des proportions territoriales diffuses, d'aider au dimensionnement de l'intervention des acteurs de la politique de sécurité civile.

*« Alors ce qu'on demande aussi, pour en revenir à l'externalisation de*

[365] Contrairement à la catastrophe ou à la crise, on considère que l'incident est un dommage quantifiable et localisable, d'ampleur circonscrite, en somme un accident maîtrisable.
[366] Le cahier des clauses du CRAIOL précise que la communauté urbaine n'est pas la direction des opérations de secours (DOS) mais qu'il s'agit d'un centre de réception et de traitement des incidents avant qu'ils ne deviennent des crises ou des événements majeurs, le CRAIOL se place directement sous l'autorité du DOS, c'est-à-dire le maire ou le préfet.

> *la rédaction de notre fiche, c'est de bien prévoir les fiches pour les scénarios prévisibles, mais aussi d'avoir une adaptabilité pour les scénarios imprévisibles où, de toutes façons, les actions vont être les mêmes. Il y a un tas d'actions qui vont être les mêmes et il faut pouvoir aller les chercher. L'outil informatique va nous permettre d'aller chercher les actions à la carte, pour faire un plan sur mesure. L'idée, ce n'est pas de faire du 'prêt-à-porter' mais d'être dans le 'sur mesure' avec ces outils informatiques où il y aura toutes nos bases de données matérielles, humaines, procédures des fiches-actions. »*
> Entretien J.G., directeur de la mission risques et pollutions, DGSU, Nantes Métropole, le 15 février 2006.

Pour les agents publics porteurs d'une vision endo-urbaine des risques, il ne s'agit pas de considérer tout incident comme un risque majeur, mais de mettre en place une organisation basée sur des principes de réactivité des acteurs et d'adaptabilité territoriale. La thèse défend l'idée que le CRAIOL offre un outil technique concourant à la régulation des agglomérations, selon une perspective systémique du fonctionnement urbain.

Il est difficile d'apporter la preuve de la portée conceptuelle de cet outil, vu sa mise en place récente et son caractère unique. Par contre, ce dispositif s'inscrit dans une politique globale de prévention et de gestion des risques contractualisée dans le cas de Nantes Métropole par son projet local de prévention des risques et des pollutions. Aux côtés du CRAIOL, l'élaboration des plans communaux de sauvegarde et l'ambition portée par les agents publics des risques de réaliser un plan intercommunal de mobilisation en cas de crise incitent à soutenir cette analyse. Le CRAIOL est un des instruments d'un dispositif plus large concourant à la régulation du système urbain. L'emploi du terme de « régulation » signifie que le CRAIOL cherche à maintenir la fluidité des circulations et des échanges (de personnes, de biens, de services, d'informations) dans une agglomération considérée comme un système urbain à flux tendus et interconnectés. Cette représentation est fortement transmise par l'approche territoriale des instruments de sécurité civile. En cela, le CRAIOL veut concourir à cette régulation en prévenant les risques de crises mais aussi d'incidents pouvant déstabiliser le fonctionnement des réseaux de services publics.

- *Les stages de formation à la gestion de crise de la communauté d'agglomération havraise*

L'action de prévention et de gestion des risques nécessite la collaboration entre de nombreux acteurs de l'agglomération. Afin de permettre la réalisation des deux objectifs de coordination multi-niveaux et l'organisation territoriale de la politique de sécurité civile, les agents publics « risques » du Havre cherchent à diffuser des pratiques communes, en cas de crise, entre les acteurs institutionnels de tous les niveaux d'intervention.

Pour cela, dès 2001, la direction sur l'information des risques met en place des stages de formation à la gestion de crise. Au début, les stages sont pilotés par des cabinets de

formation/conseil, recrutés par un appel d'offre. Ils sont ouverts aux élus locaux, mais aussi aux personnels publics (services techniques, police, éducation nationale, fonction hospitalière, etc.) et privés (port autonome, industriels), impliqués dans la coordination des actions en cas de gestion de crise. Ces nouveaux stages se déroulent sur quatre journées pendant un mois (1 journée par semaine). Les deux premières journées sont dédiées à la culture générale sur la prévention et la gestion des risques, mais aussi à la communication en cas de crise. Le troisième jour, il y a un exercice de réaction à une simulation de rupture de canalisation et un second exercice de nuage toxique d'ammoniac en zone urbaine. Le dernier jour, c'est un exercice grandeur nature en temps réel avec simultanément une prise otage, une pollution volontaire et un accident de transport de matières dangereuses. Les participants sont enfermés dans une salle reproduisant un poste de commandement de 9h à 17h. Des appels et des informations arrivent de la part des animateurs qui jouent successivement les rôles des protagonistes lors d'une telle crise (élus et directions techniques, préfecture, ministère, SDIS, SAMU mais aussi riverains ou journalistes).

En 2004, la direction des risques reprend le pilotage des stages, en conservant la formule mélangeant à la fois l'enseignement théorique et la mise en situation pratique. Une chargée de mission en gestion de crise coordonne le groupe d'animation des stages comprenant la communauté d'agglomération, la préfecture de Seine-Maritime et le SDIS. À raison de trois sessions par an, les stages sont désormais co-organisés avec le centre académique de formation continue des adultes du rectorat de Rouen. La chargée de mission de la communauté d'agglomération décrit le public présent lors des stages.

> *« La formation à la gestion de crise, ça marche très bien, tous les stages sont remplis (…) Les deux autres, on refuse souvent une dizaine de personnes (…) Le public est parfois un tiers d'élus, un tiers de techniciens et un tiers d'industriels, ce qui est la session idéale. Ce sont les techniciens qui sont le plus présents : des directeurs techniques, des responsable inondations… On a eu des agents de la CODAH, de la communication… et on essaye de toucher les élus et les directeurs généraux adjoints de la Ville du Havre. »* Entretien L.B., chargée de mission gestion de crise, DIRM, CODAH, 06 décembre 2006.

Les stages rassemblent les élus et les personnels publics, dans un même dispositif de formation. Plus particulièrement, la journée d'exercice en temps réel de gestion de crise multi-site les confronte collectivement à leur capacité de coordination spontanée (comme par exemple, la répartition et la hiérarchisation des tâches, la réaction face à la montée de l'incertitude de la situation ou face à l'annonce de morts). Certains élus locaux ou fonctionnaires territoriaux des grandes communes refusent de participer à ces formations. Leur refus a même entraîné l'échec de ce type de formation à Lyon.

> *« Je me rappelle, dans les années 1980, quand Patrick Lagadec était tout au début de sa carrière, il apprenait aux industriels la gestion des*

> *situations de crise, on avait voulu sensibiliser à travers un séminaire un samedi avec tous les décideurs Grand Lyon et Ville : le maire, le Président, les directeurs de cabinet…et ça avait été un échec complet, pourquoi ? Parce que les gens, notamment des cabinets, et en particulier le maire-président, Michel Noir à l'époque, avait dit : 'non, mais je fais de la politique, je sais gérer les crises, vous n'allez pas m'apprendre mon métier'. Les cabinets d'ici, quand ils sont un peu étoffés, la gestion des crises, c'est leur quotidien. »* Entretien G.P., directeur sécurité et prévention, Ville de Lyon, 21 novembre 2006.

De leur côté, les agents en charge des risques à la communauté d'agglomération du Havre insistent sur les responsabilités des maires et des fonctionnaires face à des situations dans lesquelles les connaissances acquises au préalable, mais aussi les réactions *in situ,* sont primordiales. La désaffection des élus et des fonctionnaires des grandes communes, lors des stages de gestion de crise, pose un vrai problème aux agents des risques porteurs du projet dans la communauté d'agglomération du Havre. Le but est de créer des liens, mais si les protagonistes principaux manquent, l'exercice perd de sa force de mutualisation et de coordination territoriale. De plus, la formation demande une lourde organisation et elle est très coûteuse. La direction des risques de l'EPCI envisage d'en déléguer l'organisation à l'ORMES. Mais cette idée de proposition est bloquée par le conseil communautaire. Nombre de petites et de moyennes communes de l'agglomération ont refusé que les stages soient transférés. Interrogée à ce sujet, une élue de la commune de Montivilliers explique l'importance de ces stages pour souder des équipes de prévention et de gestion des risques au sein des organigrammes municipaux. Selon elle, ces stages permettent une coordination entre acteurs, mais aussi une connaissance des comportements de ses collègues et de ses subordonnés en situation de crise. Les stages permettent de constituer des équipes municipales, notamment dans des communes qui n'ont pas forcément été confrontées à des risques collectifs. Dans le cas de la commune de Montivilliers, fortement touchée par les inondations de 2003, les stages ont remplacé le retour d'expérience qui n'a pas eu lieu après ce traumatisme local de 2003.

Malgré la persistance de flous juridiques, un étonnant consensus se forme autour de l'approche territoriale de sécurité civile des EPCI. Lorsque les agents publics porteurs d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques expérimentent timidement des projets d'instruments d'information préventive ou de gestion multi-niveaux aux franges de la politique de sécurité civile, l'adhésion politique des communes l'emporte. Sensibilisés à la règle d'unicité du pouvoir de police des maires, les agents publics porteurs d'une vision endo-urbaine des risques ne pensaient pas traverser les frontières normatives et administratives si aisément. Alors que les communes peuvent bloquer des processus de décision communautaires, si ces derniers contreviennent, selon elles, à leur autonomie politique

(comme ce fut le cas pour la prise en compte des PPR dans les documents d'urbanisme réglementaire), comment expliquer qu'elles laissent les coudées franches à l'EPCI en matière de sécurité civile ?

Pour reprendre brièvement les arguments de la précédente analyse, nous avons souligné que, d'une part, les services communaux de sécurité civile ne gèrent pas systématiquement les missions de prévention et de gestion des risques. La recrudescence, depuis la fin des années 1990, d'événements catastrophiques, peu prévisibles et difficilement localisables, pose des questions d'organisation à l'administration locale. Dans ce contexte, les administrations communales sont rarement en mesure de pouvoir répondre à l'ensemble des nouveaux dispositifs des lois de prévention des risques de 2003 et de modernisation de la sécurité civile de 2004. De leur côté, les services de l'État, en réorganisation constante sur les missions de risques, ne semblent pas pouvoir tout résoudre dans les services de sécurité civile des préfectures. De plus, les procès récents d'élus locaux mais aussi de fonctionnaires territoriaux inquiètent les décideurs publics[367]. L'EPCI apparaît comme une solution valable auprès des maires et auprès des services d'État. Pourtant, les dirigeants des EPCI (président, cabinet et directeurs généraux) ne vont pas encourager cette prise de responsabilité.

[367] L'incendie des thermes de Barbotan en 1991, les inondations de Vaison-la-Romaine de 1992, la brusque montée du Drac qui avait occasionnée la mort de six enfants et d'une accompagnatrice en 1995 ou encore l'incendie dans le tunnel de Chamonix en 1999 sont autant de catastrophes qui ont conduit à la mise en cause de la responsabilité pénale d'agents d'Etat.

### *3. Les réticences des dirigeants des EPCI à la répartition du pouvoir de police des maires*

L'idée d'une action intercommunale de prévention et de gestion des risques est acceptée par les communes et par les services de l'État. Ces deux acteurs de la gouvernance locale de la sécurité civile y voient la médiation nécessaire entre des strates d'enjeux contradictoires. L'enquête statistique réalisée pour le conseil national de la protection civile révèle que les communes considèrent que la détention du pouvoir de police par le maire est un principe intangible mais divisible. Néanmoins, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques des EPCI est acceptée lorsqu'elle est envisagée comme un support d'aide, et non si elle est envisagée comme un niveau d'intervention. Cette position ambiguë, juridiquement et politiquement, pose problème aux dirigeants des EPCI qui préfèrent rester à bonne distance de toute prise de responsabilités en matière de sécurité civile.

Considéré comme le fer-de-lance de l'autorité du maire et de l'autonomie municipale, le pouvoir de police est un pouvoir propre et non-transférable. Il s'agit ici essentiellement du pouvoir de police lié à la prévention et à la gestion des fléaux concernant la fluidité sur la voirie, la tranquillité, la salubrité et les risques collectifs. Un des résultats surprenants de l'enquête statistique tient dans l'évolution de l'appréciation du pouvoir de police par les maires eux-mêmes. Ce constat, issu des questionnaires, se retrouve dans les analyses de juristes sur les dernières lois des années 2000 de sécurité civile, mais aussi de sécurité intérieure[368].

25% des communes interrogées souhaitent une participation forte des EPCI sur la gestion des risques. La position « intermédiaire » est la plus importante : 66% des réponses. Cette forte proportion de réponses intermédiaires souligne le manque de définition du rôle des EPCI dans les domaines liés aux risques et à la sécurité civile. Ce sont les communes dont la population se situe entre 10 000 et 50 000 habitants qui ont la plus forte proportion de réponses soutenant une implication forte des EPCI. Pourtant, leurs positions sont partagées car ces communes représentent aussi le plus fort contingent de réponses « nulle/faible ».

| **Selon les transferts de compétences, l'implication des intercommunalités dans la gestion des risques doit-elle être :** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Taille de la population | nulle/faible | intermédiaire | forte | Total |
| moins de 9 999 habitants | 9,09% | 81,82% | 9,09% | 100% |
| entre 10 000 et 49 999 hab | 18,18% | 45,45% | 36,36% | 100% |
| plus de 50 000 hab | 0,00% | 70,00% | 30,00% | 100% |
| Total | 9,38% | 65,63% | 25,00% | 100% |

[368] Rappel : la politique de sécurité civile concerne l'organisation de la sauvegarde, l'intervention de secours et la gestion de crise. La politique de sécurité intérieure concerne la prévention des actes de malveillance, la lutte contre la délinquance, l'investigation et l'interpellation pour les crimes et les délits.

Au regard de l'identité des services répondant, les maires sont 60% à approuver une participation intermédiaire et 30% à soutenir une implication forte. La position de participation intermédiaire séduit fortement les services de sécurité civile (89%).

| **Selon les transferts de compétences, l'implication des intercommunalités dans la gestion des risques doit-elle être :** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Service répondant commune | nulle/faible | intermédiaire | forte | Total |
| Sécurité civile | 11,11% | 88,89% | 0,00% | 100% |
| Maire/ Administration | 10,00% | 60,00% | 30,00% | 100% |
| Services thématiques | 16,67% | 66,67% | 16,67% | 100% |
| Services techniques | 0,00% | 42,86% | 57,14% | 100% |
| Total | 9,38% | 65,63% | 25,00% | 100% |

La même question, mais posée aux EPCI, montre que, eux, ne se positionnement pas en faveur d'une intervention dans la gestion des risques. 59% pensent que leur degré d'intervention doit être nul/faible. Même la position « intermédiaire » n'obtient que 34,5%. Le croisement avec l'identité des services répondant aux questionnaires montre que ce sont les présidents de communauté et leur administration centrale qui pensent que l'intervention des EPCI doit être nulle ou faible dans 83% des réponses.

| **Selon les transferts de compétences, l'implication des intercommunalités dans la gestion des risques doit-elle être** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Service répondant EPCI | nulle/faible | intermédiaire | forte | Total |
| Prévention / Gestion des risques | 33,33% | 55,56% | 11,11% | 100% |
| Président/administration | 83,33% | 16,67% | 0,00% | 100% |
| Services intercommunaux | 55,55% | 33,33% | 11,11% | 100% |
| Total | 54,17% | 37,50% | 8,33% | 100% |

Cette position des dirigeants des EPCI, très opposés à une prise de responsabilités, apparaît en porte-à-faux avec les récentes évolutions juridiques qui impliquent de plus en plus les EPCI aux côtés des pouvoirs de police des maires. À l'heure actuelle, les juristes affirment que « l*a légitimité des structures intercommunales à être dotées d'un pouvoir de police propre progresse* » (Joyce, 2005). Le maire, seul détenteur du pouvoir général de police administrative, n'est-il plus qu'un principe ?

D'une part, la jurisprudence constate la divisibilité des pouvoirs spéciaux de police administrative, notamment concernant les pouvoirs de « *police de la conservation du domaine public* » (Landot, 2005). Deux domaines sont ouverts aux partages de pouvoir de police vers les EPCI : la lutte contre la délinquance avec la mise à disposition d'agents intercommunaux, mais surtout, dans notre cas, les transferts de responsabilité en fonction des compétences déléguées de gestion de la voirie, de l'assainissement, des déchets, des gens du voyage et de la

sécurité lors de manifestations sportives et culturelles. Cette divisibilité est loin d'être automatique même si les arrêtés de police sont pris conjointement avec le président de l'EPCI. Dans les EPCI, les maires conservent un pouvoir de décision sur la délégation de leurs responsabilités juridiques. Les transferts sont réalisés sur proposition des maires, à la majorité absolue ou qualifiée. En somme, les maires semblent bien plus disposés à partager leur pouvoir de police que les présidents d'EPCI à assumer ces nouvelles responsabilités.

Pour comprendre cette réticence des dirigeants des EPCI à partager les pouvoirs de police des maires, il faut revenir sur les cas d'agglomération précisément étudiés. Les problèmes évoqués par les agents publics en charge des risques, pour expliquer les refus d'entrer dans le pré-carré du pouvoir de police des maires, relèvent essentiellement du manque d'uniformité dans les transferts entre EPCI. Même si les modalités de délégation ne sont pas les mêmes suivant les type d'EPCI, il y a en général un problème de concurrence entre les pouvoirs de polices spéciales, déléguées aux EPCI, et le pouvoir de police administrative générale du maire. C'est l'imprécision des textes législatifs, mais aussi la complexité des transactions politiques locales lors des votes de statuts aux EPCI, que dénonce le chargé de mission sur la géographie des risques à la communauté d'agglomération du Havre.

> *« Le président de la CODAH, au regard de la complexité politique locale et des dispositions législatives actuelles, pense qu'il n'est pas opportun de porter une sécurité intercommunale, de prendre cette responsabilité alors qu'il n'en a pas tous les moyens. On peut déjà estimer assez objectivement que la CODAH en fait beaucoup dans ce domaine-là, mais là, porter un service opérationnel de prévention et de gestion des crises à l'échelle de l'intercommunalité, c'est relativement ambitieux, notamment dans le domaine de la sauvegarde. C'est relativement fin comme jugement : tant que le maire a son budget et son pouvoir de police, c'est quand même quelque chose qui se décide aux échelles de la commune, adapté à la commune, adapté aux volontés politiques de chaque commune. »* Entretien P.M., chargé de mission Géographie et SIG, DIRM, CODAH, 13 décembre 2006.

Les agents publics en charge des risques ne souhaitent pas conclure le débat par un constat d'impossibilité à agir dans le domaine de la gestion des risques et de la sécurité civile. La situation juridique complexe est surmontée par l'adhésion politique des communes. Quant aux dirigeants des EPCI, ils semblent, pour le moment, se satisfaire d'un équilibre précaire dans lequel les intercommunalités agissent en tant que « supports d'aide », et non comme des niveaux d'intervention dotés de pouvoirs de police et de responsabilités juridiques. Dans le point suivant, nous allons voir que la réalisation de plans intercommunaux de gestion de crise, concernant les compétences dédiées aux EPCI, offre une possibilité de résolution des conflits.

* * *

Plusieurs fenêtres d'opportunité s'ouvrent pour que l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques des EPCI entre dans le champ des politiques de sécurité civile. Alors que ce champ d'action semble le pré-carré des autorités de police, les maires et les services de sécurité civile des préfectures sont conquis par l'idée de trouver un support de médiation intercommunal. L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques trouve un espace inattendu de maintien sur l'agenda institutionnel des EPCI. **La vision endo-urbaine des risques collectifs trouve une place, dans les domaines liés aux politiques de sécurité civile municipale et préfectorale, qui lui permet de rester sur les agendas institutionnels. Cette place lui octroie, d'une part, un rôle de coordination des acteurs des différents niveaux administratifs et, d'autre part, un rôle d'organisation territorialisée des moyens d'intervention en cas d'accident à l'échelle de l'agglomération.**

Une première fenêtre d'opportunité s'ouvre dans l'absence de structuration administrative de la sécurité civile autour des questions de risques collectifs. Les récents textes de lois sur les politiques de sécurité civile rappellent l'importance de l'analyse des vulnérabilités, du diagnostic des risques, de la coordination territoriale entre échelons d'intervention, etc. Mais les services de sécurité civile municipale et préfectorale ne sont pas en mesure de répondre. D'un côté, l'action municipale de sécurité civile est centrée autour de la réglementation et du maintien de l'ordre. De l'autre côté, l'action préfectorale manque de moyens et d'une répartition unifiée sur le territoire national entre les directions internes. La situation devient ubuesque dans les communes mais aussi dans les services préfectoraux. Les services de sécurité civile revendiquent leur compétence sur la prévention et la gestion des risques, alors que les maires estiment ne pas disposer de service dédié aux risques collectifs.

La seconde fenêtre d'opportunité s'ouvre face à la carence d'interactions entre la politique de sécurité civile et celle de prévention et de gestion des risques. Les niveaux municipaux et préfectoraux d'intervention expriment le manque de coordination entre les acteurs publics et le besoin de réorganisation territoriale de la sécurité civile. Les agents publics induisent ce rôle de positionnement médian dans leur approche territoriale de prévention et de gestion des risques. À la surprise des agents publics, mais aussi des dirigeants des EPCI, les instruments d'action publique –timidement impulsés par l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques– s'imposent et font l'unanimité chez les élus locaux et les fonctionnaires préfectoraux.

Pourtant, les dirigeants des EPCI n'encouragent pas cette initiative. Ils restent méfiants sur les implications et les responsabilités juridiques que pourraient cacher l'imprécision des textes de lois et les velléités des maires. Toutefois, le mouvement de répartition du pouvoir de police des maires est déjà entamé. De plus, face à l'échec de l'intégration des politiques

d'urbanisme, les agents publics de prévention et de gestion des risques comptent bien porter leur vision territoriale des risques au coeur la politique de sécurité civile.

Au final, les répartitions des responsabilités entre les acteurs publics traditionnels de la sécurité civile sont soumises au respect des délégations juridiques de pouvoir de police mais aussi à l'interprétation –restrictive ou extensive– des missions de prévention et de gestion des risques menées dans les EPCI. Au-delà du recours au système normatif, les répartitions de pouvoir entre acteurs sont le résultat d'une négociation des responsabilités au sein d'un réseau d'acteurs (Gaudin, 1995). Même dans un champ aussi régi par le droit que celui de la sécurité civile, de nouveaux acteurs peuvent émerger et entrer dans les agendas institutionnels au prix d'une contractualisation précise et ponctuelle. Dans notre cas, les termes du contrat sont préparés depuis des années. Les conditions d'action publique en matière de prévention et gestion des risques à l'échelle des EPCI a réalisé, largement en amont, une sécurisation juridique qui permet, aujourd'hui, aux agents porteurs de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques de peser dans la négociation des conditions de leur maintien sur agenda.

## 2. Le plan communal de sauvegarde comme outil de régulation urbaine, une représentation du modèle de la ville résiliente ?

La négociation de la répartition des responsabilités au sein de la politique de sécurité civile donne une place de choix à l'approche endo-urbaine des risques. La mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS), que l'approche territoriale de prévention et gestion des risques va accompagner, traduit une image de la ville-système, en tant qu'espace à flux tendus, dont le principal danger est le blocage des échanges fonctionnels (habiter, se déplacer, travailler, se récréer, etc.). Bien que les actions publiques locales menées par les agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre puissent sembler isolées, nous allons démontrer en quoi les derniers textes de lois sur la politique de sécurité civile et leurs guides d'application incitent aussi à cette lecture. Mais d'abord, nous allons présenter plus précisément la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004 et le décret d'application du PCS.

Bien qu'il y ait un antécédent (le plan communal d'action[369]), le niveau de complétude et de précision, mais surtout le caractère obligatoire du PCS sont récents. Dans la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004, le plan communal de sauvegarde est un outil, de format papier ou informatique, regroupant « *l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population* ». L'article 13 précise ensuite : « *Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées. La mise en oeuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune* ».

Dans ce cadre législatif, la vision endo-urbaine des risques propose une interprétation large du PCS. Les agents publics en charge de la prévention et la gestion des risques interprète l'article 13 dans une logique de coordination multi-niveaux entre les acteurs locaux et d'organisation territoriale par le recours aux instruments d'action publique. Pour mettre en pratique la conception systémique des risques à l'échelle de l'agglomération, les agents publics déclinent les capacités d'action de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques sur plusieurs missions inscrites dans le décret application du 13 septembre 2005 de la loi de 2004 sur les plans communaux de sauvegarde (voir figure n°13).

[369] Voir : *Guide méthodologique du plan communal d'action*, IRMA, 2002. Ce document n'avait pas de portée réglementaire au niveau national.

**Figure 13 : Article 3 du décret du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde**

I.- Le plan communal de sauvegarde est adapté aux moyens dont la commune dispose. Il comprend :

*a)* Le document d'information communal sur les risques majeurs prévu au III de l'article 3 du décret du 11 octobre 1990 susvisé ;

*b)* Le diagnostic des risques et des vulnérabilités locales ;

*c)* L'organisation assurant la protection et le soutien de la population qui précise les dispositions internes prises par la commune afin d'être en mesure à tout moment d'alerter et d'informer la population et de recevoir une alerte émanant des autorités. Ces dispositions comprennent notamment un annuaire opérationnel et un règlement d'emploi des différents moyens d'alerte susceptibles d'être mis en œuvre ;

*d)* Les modalités de mise en oeuvre de la réserve communale de sécurité civile quand cette dernière a été constituée en application des articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 du code général des collectivités territoriales.

II.- Le plan communal est éventuellement complété par :

*a)* L'organisation du poste de commandement communal mis en place par le maire en cas de nécessité ;

*b)* Les actions devant être réalisées par les services techniques et administratifs communaux ;

*c)* Le cas échéant, la désignation de l'adjoint au maire ou du conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile ;

*d)* L'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes privées implantées sur le territoire communal. Cet inventaire comprend notamment les moyens de transport, d'hébergement et de ravitaillement de la population. Ce dispositif peut être complété par l'inventaire des moyens susceptibles d'être mis à disposition par l'établissement intercommunal dont la commune est membre ;

*e)* Les mesures spécifiques devant être prises pour faire face aux conséquences prévisibles sur le territoire de la commune des risques recensés ;

*f)* Les modalités d'exercice permettant de tester le plan communal de sauvegarde et de formation des acteurs ;

*g)* Le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité civile par toute personne publique ou privée implantée sur le territoire de la commune ;

*h)* Les modalités de prise en compte des personnes qui se mettent bénévolement à la disposition des sinistrés ;

*i)* Les dispositions assurant la continuité de la vie quotidienne jusqu'au retour à la normale.

*Note* : Les mesures du décret soulignées dans l'encadré correspondent à différentes tâches prises en charge par les trois EPCI présentement à l'étude.

Les orientations de la politique de sécurité civile, énoncées en annexe de la loi de 2004[370], renouvellent l'analyse du besoin de coordination entre les acteurs dans un contexte d'occurrence accrue d'accidents imprévus : « *L'environnement dans lequel se situe l'action [des services de sécurité civile] a toutefois beaucoup évolué depuis les textes fondateurs. La décentralisation, mais aussi la départementalisation des SDIS ont accentué la séparation entre les autorités de police et les autorités gestionnaires des moyens. La disparition de la conscription a réduit la ressource militaire mobilisable en cas de crise. Beaucoup de services publics ont évolué vers des modes de gestion concurrentiels qui ont bouleversé leur relation avec les autorités publiques.* ». Le contexte de gouvernance multi-niveaux génère des incertitudes supplémentaires en cas d'accident ou de crise.

L'intention du PCS est de proposer une coordination territoriale entre les niveaux d'intervention. Selon nous, cette vision s'appuie sur le principe de régulation des services urbains en réseau pour assurer une continuité des échanges mais aussi une intervention facilitée des services de secours. Pour cela, le plan communal de sauvegarde a pour objectif d'être un outil de connaissance des risques et de gestion opérationnelle en cas de crise majeure (inondation, explosion d'usines, éboulement, accident de transport de matières dangereuses, etc.). Mais aussi, le projet du PCS est de mettre en place un dispositif pouvant s'adapter aux différentes temporalités : l'événement avant qu'il ne devienne une crise, l'urgence de la crise, l'après-crise et le retour à la normale. En cela, le PCS nous apparaît comme un instrument de « mise en vigilance » des incidents perturbant occasionnellement la commune (enneigement de voirie, chute d'équipement sur un chantier, fuite de canalisation de gaz, incendie d'établissement public, etc.)[371].

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004[372] oblige les communes disposant d'un plan particulier d'intervention (PPI) ou d'un plan de prévention des risques (PPR) –prescrit ou approuvé– à se doter d'un PCS[373]. La loi incite néanmoins l'ensemble des communes françaises à réformer ou à créer leur plan communal de sauvegarde (PCS) destiné à assurer l'organisation fonctionnelle des mesures de sauvegarde en cas d'accident[374].

---

[370] Pour la première fois, la loi de sécurité civile de 2004 édicte des principes généraux d'action. Ces orientations apparaissent dans les annexes de la loi alors qu'elles devaient à l'origine apparaître en préambule.
[371] *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles, Sous-direction de la gestion des risques, en partenariat avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble, novembre 2005.
[372] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.
[373] Art. 8 décret 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile : « Les communes pour lesquelles le plan communal de sauvegarde est obligatoire doivent l'élaborer dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation par le préfet du département du plan particulier d'intervention ou du plan de prévention des risques naturels, ou à compter de la date de publication du présent décret lorsque ces plans existent à cette date »
[374] *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, *op.cit.*.

Parmi les communes interrogées lors de l'enquête statistique, 40% déclarent avoir réalisé un PCS[375]. Le questionnaire s'interroge sur les raisons de ce retard. Les communes expliquent que le PCS, même s'il s'agit de sécurité civile, est une mission parmi d'autres dans l'agenda des communes[376]. Les communes n'ayant pas de PCS citent aussi les difficultés qu'elles rencontrent : le manque de moyens humains, techniques et financiers. Lorsque ce sont des services administratifs « non-dédiés » qui ont en charge ce dossier, le PCS est souvent considéré comme un surcroît de travail. D'autres réponses sont apportées. Tout d'abord, on retrouve l'attente d'informations supplémentaires, notamment de la part des services d'État. À la marge, les communes citent les problèmes de montage de dossiers et les difficultés pour mobiliser les services communaux. Les communes sont en demande d'aide et d'assistance à la réalisation des PCS. Même si le recours à des cabinets extérieurs existe, 80% des PCS sont réalisés par le personnel administratif. Parmi eux, les EPCI figurent en bonne place puisque 70% des communes interrogées pensent que l'EPCI peut venir en aide aux communes dans la réalisation des PCS.

**Le PCS est présenté comme un instrument de coordination de l'action territoriale de sécurité civile. Les services de prévention et de gestion des risques dans les EPCI sont soutenus par les maires et les services préfectoraux pour développer des instruments d'action publique à même d'organiser la gouvernance multi-niveaux. L'application des PCS, que les agents publics porteurs d'une approche territoriale de la prévention et de gestion des risques, vont proposer, produit une « mise en vigilance » des agglomérations. En cela, nous allons montrer qu'il s'agit d'un mode de régulation urbaine qui correspond au modèle de « ville résiliente ».**

Comment un dispositif général, le plan communal de sauvegarde (PCS), produit-il des effets de gestion de la fluidité des circulations et des flux (biens, services, informations), mais aussi comment traduit-il une visée politique de régulation des agglomérations urbaines ? Le PCS est utilisé comme instrument de gestion des incidents sur l'espace urbain. Afin d'actualiser les données et de préparer les acteurs publics pour l'occurrence d'une potentielle crise, il entraîne un repositionnement de la politique de sécurité civile. D'une part, il propose dans une attitude de « vigilance territoriale », c'est-à-dire une attitude d'attention aux signaux faibles de dysfonctionnement des systèmes urbains **(1).** D'autre part, dans une politique de régulation des flux urbains, il donne une mise en place de mécanismes d'intégration et de résolution intégrée des dysfonctionnements des agglomérations urbaines **(2)**.

[375] Le site *Sécurité Info Commune, site dédié à l'appui des communes pour la prévention des risques* a proposé une enquête sur la préparation du PCS. 45% des réponses déclarent avoir fini leur élaboration du PCS. Ces résultats sont relativement similaires à ceux produits par les résultats de l'enquête.

[376] En effet, rien ne prouve que la sécurité civile ou la prévention des risques collectifs soient des actions publiques priorisées plus fortement que d'autres sur les agendas institutionnels ou politiques des communes.

### *1. La « mise sous vigilance » des événement urbains : gérer la fluidité*

En proposant une interprétation extensive du plan communal de sauvegarde (PCS), les EPCI participe à la différenciation entre l'incident (ou l'événement), l'accident et la crise[377]. Comme nous l'avons vu dans l'étude du centre de réception des appels –le CRAIOL– de la communauté urbaine de Nantes, les agents publics promoteurs de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques mettent en place une organisation locale et spécialisée pour prévenir l'évolution d'un incident en un accident de grande ampleur, voire en une crise ingérable. Nous allons montrer que le PCS est utilisé comme un outil de gestion territoriale des systèmes urbains, d'une part, parce qu'il participe à l'actualisation des informations de sécurité civile et, d'autre part, parce qu'il transmet, à l'ensemble des services municipaux, « une culture permanente et partagée du risque ».

Le PCS est un outil obligatoire et opérationnel, notamment parce qu'il est intégré au plan ORSEC unifié de département. Ce document doit donc être régulièrement révisé et actualisé. L'opérationnalité du PCS tient à sa capacité à fournir les informations exactes en cas d'accident ou de crise, que ce soit des numéros de téléphone d'astreinte ou des connaissances territoriales précises (comme sur le petit tissu industriel évolutif, sur l'instabilité des sols, sur les pollutions déclarées, etc.). La crainte des agents publics porteurs d'une action de prévention et de gestion des risques des EPCI est que ce document réglementaire soit seulement le recensement des numéros utiles et qu'il reste « dans un tiroir », selon l'expression de rigueur stigmatisant la situation à éviter.

Cette nécessité de mise à jour est le point d'ancrage des agents publics des risques urbains pour arguer de l'intérêt d'utiliser le PCS pour tout type d'événement survenant dans l'agglomération. La chargée de mission en gestion de crise de la communauté d'agglomération havraise explique que l'utilisation régulière du PCS dans les communes est un moyen régulier de tester la véracité des données et l'opérationnalité du document.

> *« J'ai l'exemple des communes de Montivilliers, d'Octeville et de Rogerville qui m'ont présenté leur démarche [de PCS]. Pour le maire de Rogerville, un des soucis importants, mise à part la zone industrielle, c'est le maintien de la fluidité des transports en cas d'intempéries, et aussi la gestion d'une pollution de l'eau. Ces deux risques se sont produits. Dans les deux cas, il n'a pas su appeler la population. À Montivilliers, ils ont tout de même été fortement touchés par les inondations. Et à Octeville, ils ont aussi les petites crises de la*

[377] Rappel : On considère que l'incident est un dommage imprévu, mais quantifiable et localisable, d'ampleur circonscrite. En somme, c'est un « accident maîtrisable ». Par contre, la catastrophe est un accident majeur, dont l'ampleur temporelle et géographique, ainsi que les conséquences sur les personnes, les biens et l'environnement n'ont pas été anticipées. La crise est une catastrophe, potentiellement irréversible, qui n'est ni anticipée, ni maîtrisée. L'incertitude déstabilise des pouvoirs publics et des experts scientifiques qui, si la crise s'installe dans le temps long, peuvent craindre un déclin de leur autorité.

> *vie quotidienne (...) Si [le PCS] est utilisé souvent, ça servira d'autant mieux si, un jour, il y a une crise majeure. Il vaut mieux le faire vivre régulièrement. »* Entretien L.B., chargée de mission gestion de crise, DIRM, CODAH, 06 décembre 2006.

Le chargé de mission en risques majeurs de la communauté urbaine de Lyon partage ce point de vue. Il explique que si les communes attendent d'être soumises à un risque majeur pour déployer leur capacité de secours et de sauvegarde, elles seront moins réactives sur des événements qui, dans un premier temps, sont considérés comme mineurs. Son analyse d'un accident d'autocar traduit cette volonté d'intervenir sur tout type d'accident, ou même d'événement, avec un dispositif territorialisé de prévention des risques adapté à l'ampleur de la situation.

> *« Toutes nos communes, fort heureusement, ne sont pas exposées à des risques majeurs. Mais même si on n'est pas exposé, on a tout intérêt à avoir un PCS. On a toujours d'autres risques que les risques majeurs. On a vu qu'un accident d'un autocar, comme ça nous est arrivé il y a 3 ans avec un bus de touristes allemands, même si ce n'est pas un accident majeur, il y a tout de même 45 personnes de tuées. Et pourtant quand ça arrive, là il y a vraiment besoin d'une organisation considérable. Un train, ce serait pareil, un wagon qui se disloque et tombe sur le territoire d'une commune, et bien le maire doit gérer. Si on ne se prépare pas, c'est une vraie catastrophe (…) Comme ce n'est pas un risque majeur, on n'a pas l'idée de s'y préparer. D'accord, mais il faut être souple sur les définitions et sortir de l'idée que la prévention et la gestion des risques, c'est lié aux risques majeurs. »* Entretien Y.D., chargé de mission sur les risques majeurs, MEU, Grand Lyon, 14 avril 2006.

Cette position transmet une vision territoriale, attachée aux dysfonctionnements de la circulation et la diffusion par les réseaux (par la voirie, les canalisations, les câblages). Tout phénomène de blocage de ces réseaux (par une congestion, une rupture d'approvisionnement ou de distribution, etc.) apparaît comme un risque même s'il se présente dans un premier temps comme un incident gérable et localisable.

L'exemple de l'épisode neigeux à Nantes, en décembre 2005, un jour de grande affluence dans le centre ville pour assister à une représentation musicale renommée, a entraîné une situation de crise nécessitant la mise en place d'un poste de commandement en préfecture. Pourtant, une chute de neige à cette période de l'année ne semble pas exceptionnelle. Le directeur de la sécurité civile en préfecture s'étonne de la gravité, voire du sentiment de péril, vécue par les agents communaux de la Ville de Nantes.

> *« On pousse très loin les vigilances, les dispositifs de pré-alerte et d'alerte sur les phénomènes météorologiques. Il y a 15 jours ou 3 semaines, on a eu à Nantes un épisode neigeux qui nous a affecté un vendredi et un samedi. La situation était paralysée dans le centre-ville alors qu'il y avait 5 cm de neige (…) Il neige, ce n'est pas usuel en Loire-Atlantique, mais ça arrive encore régulièrement, et c'est encore normal. Seulement, on ne supporte plus que la circulation soit entravée dans la ville pendant quelques heures, alors que c'est un événement qui n'est pas extraordinaire. On n'avait pas 10 cm, on n'avait pas 20 cm : on en avait 5 ! »* Entretien JP.M, Directeur SIDPC Loire-Atlantique, Nantes, mardi 14 février 2006.

Le responsable de la sécurité civile en préfecture de Loire-Atlantique en déduit le nécessaire besoin d'avoir une procédure globale de prise en charge des dysfonctionnements urbains que le PCS pourrait servir à remplir. Cette position implique d'utiliser des méthodologies, des ressources logistiques et humaines dédiées à la sécurité civile pour des situations qui ne sont pas considérées comme des menaces exceptionnelles.

Lorsque l'on interroge les acteurs locaux, et tout particulièrement les élus, sur la possibilité de « banalisation » du risque majeur, le sentiment général est plutôt d'encourager la mise en place de dispositifs de sécurité civile pour gérer les incidents. L'adjoint au maire de Neuville-sur-Saône dément toute conséquence de « banalisation » des risques majeurs.

> *« On ne va pas minimiser le risque majeur, mais les documents de gestion des risques, ils sont plus ou moins remis à jour tous les cinq ans alors que ça bouge. Le risque majeur évolue, alors à moins d'être à côté du risque majeur et d'avoir des équipes, ça reste dans les cahiers et les tiroirs (...) Ce qu'on a voulu à Neuville, c'est que l'ensemble des adjoints et des services techniques aient un document, et surtout une culture du risque et des réflexes, pour tous les événements, pas seulement pour les risques majeurs. Les événements sont vécus au quotidien, je veux dire plus ou moins tous les mois. On a fait la liste des événements-type, chacun fait deux pages, soit une centaine de pages au total, pour lesquels on a fait des fiches réflexes qui doivent être utilisées et qui sont mises à jour de façon périodique, souvent après un débriefing d'événements. »* Entretien M.A., adjoint au maire à l'urbanisme, à l'environnement et aux risques, Ville de Neuville-sur-Saône, 6 novembre 2006.

Deux arguments récurrents apparaissent dans cet extrait d'entretien. Le premier argument des acteurs, qui font la promotion d'une utilisation du dispositif PCS pour réguler les incidents, met en avant le processus d'apprentissage des réflexes de sécurité civile par la

confrontation aux risques. Cette logique est représentative de la position de certains techniciens –surtout d'élus-techniciens[378]– qui pensent que l'apprentissage de l'organisation humaine passe par le vécu d'une crise (Coanus, Duchêne & Martinais, 2004). C'est ce qu'explique aussi le directeur général du service à la personne de la communauté d'agglomération havraise.

> *« On aura beau essayer de réfléchir en se disant qu'on va s'organiser, de monter une organisation sur le papier etc., il n'y a que l'épreuve du terrain qui permet de penser ces choses-là. Il faut être à 3 heures du matin, les pieds dans la boue, avec la population à avertir, de l'information à faire circuler, des médias qui insistent pour avoir des infos et faire dire ce qu'on ne veut pas dire… C'est là qu'on comprend ce que c'est que la gestion de crise et de dimensionner l'organisation qui va derrière. On va avancer par étapes de réflexion-action-réflexion-action. »* Entretien F.P., directeur général adjoint au développement durable et aux services à la personne, CODAH, 19 décembre 2006.

Le second argument tend à démontrer que la réalisation minutieuse du PCS et son utilisation au quotidien permettent de recenser les moyens logistiques et humains et de mieux connaître l'organisation des services de la commune. Cette prise de position se retrouve dans l'enquête statistique pour le conseil national de la protection civile : 92% des EPCI interrogés pensent que la réalisation des PCS sera l'occasion d'une implication plus forte des communes sur la gestion des risques. 90% des communes interrogées partagent aussi ce point de vue. Dans les trois agglomérations, les agents publics des risques dans les EPCI partagent un projet avec les communes : celui de faire du PCS un moment de réorganisation des services de sécurité civile et des missions de prévention des risques, autour d'une vision de régulation des systèmes urbains. En effet, le PCS est aussi considéré comme un levier d'implication de l'ensemble de l'organigramme municipal dans la prévention et la gestion des risques collectifs. Les agents municipaux en charge de la sécurité civile souhaitent créer une attitude réactive face aux risques, même s'ils contestent ce rôle de « grandes organisateurs de la culture du risque dans les communes » aux agents intercommunaux de prévention et de gestion des risques. Dans les villes du Havre et de Villeurbanne, les services de sécurité civile expliquent que les instruments d'action publique et les compétences existent déjà dans les organigrammes municipaux. Selon eux, le dispositif local manque de cohérence. Cette cohérence ne s'incarne pas nécessairement dans l'intercommunalité.

[378] On remarque que les élus (adjoints ou maires) sensibilisés à cette approche sont souvent des professionnels ou des retraités des métiers de l'industrie, de la chimie, de la pharmacie, etc.

> *« Depuis l'après guerre, les services municipaux et les partenaires extérieurs sont conscients de la problématique 'sécurité' liée aux risques notamment de l'activité industrielle. Le PCS ne va pas bouleverser les habitudes, mais ça doit permettre de fédérer tout le monde, du point de vue opérationnel, autour d'un document. On a eu des interventions récentes où tout le monde est dans son domaine, mais il manque un tout petit peu d'huile pour fonctionner mieux, notamment dans l'aspect 'exercice de gestion de crise' pour améliorer l'intervention des partenaires.* » Entretien C.D., chargé de la sécurité civile, Ville du Havre, 12 décembre 2006.
>
> *« On n'a aucune procédure, peut être que lorsqu'on aura le PCS, on aura des choses plus établies, en voyant avec [les agents de la communauté urbaine de Lyon] qui est le plus apte à intervenir. On gère au coup par coup (...) En tout cas, j'attends beaucoup [du PCS] notamment pour remettre à plat les procédures d'astreinte. C'est surtout la démarche qui va être importante, plutôt que le document, la sensibilisation des services, la réorganisation de l'astreinte et le test de l'implication des élus, des services, etc.* » Entretien A.L.H, responsable sécurité, Direction Prévention-Médiation-Sécurité, Ville de Villeurbanne, 16 novembre 2006.

La mise en place du PCS est un double levier d'argumentation pour porter une vision territoriale de la sécurité civile qui envisage la régulation des systèmes urbains.

D'une part, une utilisation régulière du PCS, non seulement en cas de crise, mais lors de tout événement perturbant le fonctionnement urbain, est présentée comme une garantie opérationnelle de son actualisation. La conception endo-urbaine des risques met en pratique une approche de « vigilance des territoires ». Elle défend une attention portée aux « signaux faibles » de dysfonctionnements du système urbain, notamment des réseaux urbains[379]. Le PCS est conçu comme un dispositif de mise en vigilance sur les risques liés à tout type de dysfonctionnement de ce système. Cette façon de penser la ville et ses dysfonctionnements se retrouve chez quelques agents communaux et des élus sensibilisés, même si les agents municipaux s'inquiètent des conséquences d'une réorganisation des actions de sécurité publique.

[379] Pour une étude sociologique des effets de la mise en place de systèmes de détection des incidents sur les voies autoroutières, *Lire* : NOVEMBER Valérie, KLAUSER Francisco & RUEGG Jean, « Surveillance et vigilance dans la sécurité routière. L'exemple de l'autoroute de contournement à Genève », In ROUX Jacques (sous la direction), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Publications de l'Université de St-Etienne, St-Etienne, 2006, pp. 33-45.

D'autre part, la réalisation du PCS permet de sensibiliser l'organigramme municipal aux risques collectifs. Il est aussi un outil de réorganisation générale des services municipaux, mais aussi des relations avec les autres services de sécurité civile, notamment des services d'État. D'ailleurs, les SIDPC –cités dans la loi de sécurité civile comme les centres de ressources des communes pour réaliser les PCS– appuient fortement toute initiative des EPCI.

Pourtant soutenus par les services de sécurité civile dans les préfectures, la proposition de la loi de modernisation de sécurité civile de réaliser des plans communaux de sauvegarde au niveau intercommunal est un échec patent. Il n'existe pas à notre connaissance de plan intercommunal de sauvegarde réalisé à ce jour par un EPCI pour le compte des communes. L'échec de cette proposition de la loi de modernisation de 2004 s'explique pour deux raisons.

La première raison est que certains maires refusent cette prise en charge par les intercommunalités pour conserver l'autorité de leur pouvoir de police administrative. Le responsable à la sécurité de la Ville du Havre rappelle que le projet de plan intercommunal de sauvegarde a été présenté en conseil communautaire par les agents publics en charge des risques à la communauté d'agglomération mais que le projet n'a pas soulevé de portage politique, notamment parmi les élus de la ville du Havre.

La seconde raison est que les maires souhaitent être identifiés par leurs personnels municipaux comme le directeur des opérations de secours en cas d'accident sur la commune. Plusieurs maires de l'agglomération nantaise craignent que, en situation de responsabilité face à un accident ou à une crise, ils ne mobilisent pas suffisamment leur personnel administratif faute d'avoir piloté la démarche de plan communal de sauvegarde. Malgré cet argumentaire, les agents publics municipaux en charge de la sécurité civile rappellent les limites actuelles de la réalisation des PCS dans les communes. Que ce soit par manque de moyens, par surplus de travail procédural ou pour éviter les conflits avec les services d'État, le responsable à la sécurité de la Ville du Havre évoque la possibilité d'un formatage des modèles de PCS sur l'agglomération. De leur côté, les services de la sécurité civile de l'agglomération nantaise pensent à des méthodes de compilations des PCS, comme le recensement des moyens techniques ou les lieux d'hébergement. C'est sur cette dernière idée que s'élabore une proposition de plans de mobilisations de la logistique communautaire en cas de crise.

### *2. La continuité des services publics en mode dégradé comme modalité de régulation des agglomérations urbaines*

L'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile ouvre la possibilité de réaliser le plan communal de sauvegarde au niveau intercommunal (article 13 alinéa 4 : « *Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées* »). Le décret d'application de septembre 2005[380] revient plus en détail sur les conditions d'élaboration, atteste le rôle d'assistant de réalisation des EPCI et réaffirme le pouvoir de police des maires. Pourtant, il n'existe pas à l'heure actuelle de conseil communautaire ayant voté le transfert de la réalisation d'un plan intercommunal de sauvegarde. Par contre, forts du soutien des services de sécurité civile en préfecture, les agents publics porteurs de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques dans les EPCI mettent en place des « plans de mobilisation des moyens logistiques en cas de crise ». Il s'agit de prévoir, non pas les répartitions des tâches entre différentes échelles de gouvernement, mais les modalités de fonctionnement minimal des services urbains en réseau, gérés par les EPCI. L'objectif est d'assurer, d'une part, une fluidité nécessaire au secours et à la sauvegarde, et, d'autre part, d'assurer le maintien des services à la population (eau, électricité, assainissement, voirie, etc.) et, enfin, d'assurer le retour à la normale. Ces plans de mobilisation des moyens logistiques en cas de crise sont en place dans les trois agglomérations à l'étude.

Afin de présenter l'approche en termes de régulation urbaine contenue dans cette organisation du fonctionnement urbain en mode dégradé, il est important de revenir sur certaines notions soulevées : la notion de service public, notamment de continuité des services publics récemment renouvelée par la prévention et la gestion des risques sanitaires, mais aussi la notion de réseaux urbains[381].

---

[380] Article 5 du décret du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde : « Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent confier à celui-ci l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde, la gestion et, le cas échéant, l'acquisition des moyens nécessaires à l'exécution du plan. Le plan intercommunal de sauvegarde comprend les éléments prévus à l'article 3, identifiés pour chacune des communes. La procédure d'élaboration et de révision est mise en oeuvre par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A l'issue de son élaboration ou d'une révision, le plan intercommunal de sauvegarde fait l'objet d'un arrêté pris par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et d'un arrêté pris par chacun des maires des communes concernées. Le plan intercommunal de sauvegarde est transmis par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au préfet du département. »

[381] « Réseau urbain » est entendu comme un réseau technique urbain, c'est-à-dire les infrastructures constituées en réseaux tels que les réseaux d'eau, de gaz, l'électricité, de chauffage ou de voirie, et non pas le sens géographique de maillage ou de semis des villes.

**Figure 14 : Du service public en régie aux formes diversifiées de délégation**

Les pouvoirs publics gèrent un service public « en régie » c'est-à-dire qu'ils assurent avec leur propre personnel la gestion du service, qu'ils procèdent à l'ensemble des dépenses et à leur facturation à l'usager même s'ils peuvent faire appel à des prestataires extérieurs dans quel cas ils les rémunèrent directement dans le respect du code des marchés publics. Sinon, on parle de délégation de service public. Par la gestion déléguée, une collectivité publique confie à un opérateur privé, public ou mixte, la gestion et le financement et parfois la réalisation d'un service public ou d'un ouvrage public.

La délégation de service public peut être organisée selon quatre mécanismes.

1) La concession résulte de l'arrêt du Conseil d'État du 30 mars 1916, Compagnie d'éclairage de Bordeaux « la concession est un contrat qui charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public ».

2) L'affermage est un mode de gestion du service public juridiquement assez proche de la concession, mais qui diffère sur deux points : a- la construction des ouvrages nécessaires à l'exploitation du service public précède la conclusion du contrat et ne revient pas au fermier qui ne fait qu'exploiter les ouvrages sans avoir à les construire et les financer ; b- le fermier ne conserve pas l'intégralité des recettes reçues des usagers, puisqu'il doit en reverser une partie au délégant ;

3) « La régie intéressée est le mode de gestion par lequel la collectivité va confier à une personne, le régisseur, la gestion d'un service public qui assure le contact avec les usagers, exécute les travaux mais qui agit pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire, versée par la personne publique au régisseur et indexée sur le chiffre d'affaires réalisé » ;

4) La gérance est un mode de gestion très proche de la régie intéressée.

Depuis les années 1980, les collectivités locales procèdent à des partenariats publics-privés. Ces contrats de partenariat présente aujourd'hui de nombreux avantages économiques pour les collectivités publiques comme pour les opérateurs privés. En premier lieu, le contrat de partenariat permet à un opérateur de porter un projet depuis sa conception jusqu'à son exploitation, ce qui permet de dégager des économies substantielles sur le coût global de l'opération ; la mise en concurrence initiale des entreprises permet de choisir la solution la plus compétitive. En deuxième lieu, la réduction des délais administratifs permet une accélération des projets.

*Source* : Site de l'Institut de la Gestion Déléguée, Rubrique « les PPP : DSP, CP… ». Consulté le 10 juillet 2007, http://www.fondation-igd.org/html/ligd/inst/voca/

La notion de service public comprend, dans son acceptation la plus large, *« toute activité d'une collectivité publique visant à satisfaire un besoin d'intérêt général »*[382]. Cette définition issue des théoriciens de l'école du service public (Léon Duguit) a largement évolué depuis la diversification des modes de gestion des services publics par des personnes privées et depuis la constitution de grands opérateurs de taille internationale des années 1980 (Poupeau, 2004). Néanmoins, la puissance publique ne perd pas tout le contrôle de la gestion des services publics, mais les formes d'association entre les pouvoirs publics et les partenaires privés sont de plus en plus diversifiés (voir figure n°14). La gestion des grands réseaux urbains (service d'eau, d'électricité, de transport, de déchets, etc.) sont souvent des délégations de service public. Depuis les lois de décentralisation des années 1980, les relations entre l'État et les collectivités locales se recomposent autour de l'institution territoriale qui a le statut d'autorité délégante ou de gestionnaire en régie. La tendance est à l'accroissement du rôle des collectivités locales, notamment dans la gestion des infrastructures de services en réseaux. Les collectivités locales cherchent à tirer profit, d'une part, de la mise en concurrence « public-privé » et, d'autre part, de la concurrence entre les différentes échelles territoriales (par exemple, l'Union européenne, l'État, la région, le département, l'EPCI, les communes), pour se construire une légitimité politique et institutionnelle (Poupeau, 2004). Parmi les EPCI qui ont une compétence de gestion des services urbains en réseau, l'ensemble des possibilités de régie et de délégation existe[383]. Il ne s'agit pas de procéder à une comparaison des relations entre les pouvoirs publics locaux et les exploitants suivant le mode retenu de production, d'approvisionnement et de distribution des services urbains.

Ce panorama de l'évolution des modes de gestion des services publics nous amène à questionner la continuité des services publics, notamment des réseaux urbains. Concernant la prévention et la gestion des risques, la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004 comporte un article au sujet des relations entre l'autorité délégante et l'opérateur en cas d'accident ou de crise. La loi revient dans ses orientations finales sur les modalités de ces collaborations (voir figure n°15).

[382] DE LAUBADÈRE André, VENEZIA Jean-Claude & GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., Paris, 2004, p.44.

[383] Pour la compétence « eau » : la communauté urbaine de Nantes et la communauté d'agglomération de la région havraise distribuent l'eau en régie sur certaines zones du territoire. Elles font appel différents organismes privés dans le cas d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché pour d'autres zones. Par contre, la communauté urbaine de Lyon a délégué la gestion de l'ensemble des installations de production et de distribution de l'eau potable sur son territoire à deux fermiers.

**Figure 15 : La relation entre les exploitants de services publics et les pouvoirs publics en cas d'accident dans la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004**

*Article 6 de la loi du 13 août 2004*

I- Les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, d'électricité ou de gaz, ainsi que les opérateurs des réseaux de communications électroniques ouverts au public prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise. Ces besoins prioritaires, définis par décret en Conseil d'État, sont pris en compte dans les cahiers des charges ou contrats régissant les concessions ou délégations de service public et dans les actes réglementaires encadrant les activités précitées. Ce décret précise le niveau d'exigence et les délais d'application requis pour leur mise en oeuvre. Ces actes réglementaires peuvent comporter des mesures transitoires.

II- Les maîtres d'ouvrage et exploitants d'ouvrages routiers, ferroviaires ou fluviaux ainsi que les exploitants de certaines catégories d'établissements recevant du public garantissent aux services de secours la disposition d'une capacité suffisante de communication radioélectrique à l'intérieur de ces ouvrages et établissements. Un décret en Conseil d'État fixe les catégories d'ouvrages et d'établissements soumis à ces obligations. Il précise les niveaux d'exigence et les délais d'application requis pour leur mise en oeuvre.

III- Afin de favoriser le retour à un fonctionnement normal de ces services ou de ces réseaux en cas de crise, les exploitants des services ou réseaux mentionnés au présent article désignent un responsable au représentant de l'État dans le département, ainsi qu'au représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense lorsque leur activité dépasse les limites du département. »

*Orientations de la politique de sécurité civile – annexes de la loi du 13 août 2004*

Avec les opérateurs de services publics (transports, énergie, eau, télécommunications, autoroutes...), une collaboration permanente est prescrite par la loi pour gérer de façon satisfaisante les trois aspects suivants :

- leurs propres vulnérabilités aux risques ou aux actes de malveillance et l'organisation des secours pour leur protection ;
- leur capacité à engager, dans le cadre d'une nouvelle planification, les moyens généraux dont ils disposent en vue de la gestion de la crise ;
- les conditions du maintien ou du rétablissement rapide d'un niveau minimal de services (eau, énergie, service de santé, communications) destiné à garantir la continuité du fonctionnement des activités essentielles à la population, même en situation de crise.

Au total, ces perspectives constituent un programme pour une sécurité civile et sont marquées par :

- la confirmation, et la simplification, des principes d'organisation générale, de répartition des compétences et des responsabilités ;
-de profondes transformations pour l'adaptation des outils ;
- une impulsion renforcée et coordonnée par l'ensemble des pouvoirs publics pour assurer la protection des populations face aux risques et aux menaces de notre époque.

Intimement lié à l'accroissement des villes, les réseaux urbains ont une importance considérable dans les modes de vie, de production et d'échange dans les agglomérations. Leur support matériel et technique –les infrastructures de réseaux– constituait auparavant la source première des dysfonctionnements et des attentions des chercheurs (Gariépy & Marié, 1997 ; Dupuy In Merlin & Choay, 2000). Or, l'essor des modes informatiques de gestion et les interconnexions croissantes, dans des espaces limités, entre différents réseaux urbains contribuent à accroître les risques de détérioration ainsi que l'augmentation des vulnérabilités des réseaux. L'importance et la concentration de flux à gérer sont à la hauteur des incertitudes –persistantes malgré les efforts de maîtrise technique– des dynamiques spatiales de propagation des risques par les réseaux urbains. De l'inondation à la légionellose, la gestion des réseaux urbains et leur maintien en fonction représentent un enjeu technique, économique et politique majeur en cas d'occurrence d'un risque naturel, technologique ou sanitaire. Dans ce cadre d'analyse de la ville-système qui enchevêtre des réseaux (techniques, informationnels, professionnels, etc.), *« le risque, c'est l'interruption du processus métabolique, le blocage des échanges de flux, la panne urbaine »* (Lavigne, 1988). Les dysfonctionnements peuvent venir d'une saturation ou, au contraire, d'une production insuffisante de flux. Les dysfonctionnements peuvent aussi être dus à un arrêt de la production, de l'approvisionnement ou de la distribution des services urbains suite à une nuisance, à une pollution ou à un risque naturel, technologique ou sanitaire. Mais, quelque en soit la cause, interne ou externe, l'arrêt des services publics en réseau[384] –même momentané– est une rupture dans le fonctionnement de la ville qui peut générer des pannes en chaîne et déséquilibrer l'ensemble du système urbain.

L'approche urbaine et systémique des risques portée par les agents publics dans les EPCI base son action publique sur cette appréhension des enjeux du fonctionnement des infrastructures en réseau dans les agglomérations. De plus, elle joue son maintien sur les agendas institutionnels grâce à sa vision de régulation des systèmes urbains, dans le principe de continuité des services urbains en réseau. Pour cela, face à l'absence de volonté politique de la part des dirigeants des EPCI de réaliser des plans intercommunaux de sauvegarde, l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques impulse la mise en place des « plans de mobilisation des moyens logistiques en cas de crise ».

Cette proposition de réaliser des plans de mobilisations de la logistique communautaire en cas de crise est amplement soutenue par les services de sécurité civile en préfecture. Dans le cas de l'agglomération havraise, la directrice du SIDPC de Seine-Maritime rend bien compte de la situation d'équilibre précaire entre l'autorité de police du maire et le souhait d'aide à la réalisation des plans de sauvegarde.

[384] Dans le cas de d'accident ou de crises liés à des risques collectifs, la notion de continuité des services publics n'entre pas dans le débat actuel sur le service minimum qui désigne l'obligation faite aux salariés de certains services publics d'assurer un fonctionnement sommaire en temps de grève social et/ou professionnelle.

> *« Le fait que le pouvoir de police du maire ne soit pas délégable, c'est un principe et il ne m'appartient pas d'y revenir. Alors comment avoir un plan intercommunal identique ? Sinon, ce sera des morceaux de plans, Le Havre prenant une majorité. On arrive en limite d'exercice. Peut être qu'il peut y avoir [un plan intercommunal de sauvegarde] sur une agglomération plus homogène et plus petite, mais pas sur celle du Havre. Je crois savoir que l'option n'a pas été retenue, mais il est envisagé un plan intercommunal de mutualisation des moyens (…) De plus, dans la loi [de sécurité civile], c'est la prévention de tous les risques : information et alerte de la population et la planification. Les risques sont de toute nature : risques de sécurité civile, risques de défense et risques sanitaires. On est dans une logique différente : le plan ORSEC ne s'appelle plus 'organisation des secours' mais 'organisation des services en cas de crise', quelle que soit la crise. Ça donne une dimension supplémentaire à la sécurité civile qui sort des secours pour aller à la protection des personnes, des biens et de l'environnement*. » Entretien C.M., responsable du SIRACEDPC de Rouen, Préfecture de Seine-Maritime, 20 décembre 2006.

La directrice du SIDPC de Seine-Maritime souligne l'évolution de la logique entre la sauvegarde et l'organisation des services en cas de crise. Cette évolution est anticipée par les agents publics « risques » en poste dans les EPCI. Leur capacité à développer cette démarche constitue une niche de légitimation pour se maintenir sur l'agenda institutionnel des EPCI. Les atouts de la réalisation de ces plans de mobilisation sont largement exposés aux dirigeants des EPCI qui s'inquiètent d'un transfert potentiel des pouvoirs de police du maire vers les intercommunalités. Les services de protection civile dans les préfectures s'avouent leur difficulté pour intervenir en soutien des communes dans la réalisation des PCS. Ils recommandent la mise en place de plan de mobilisation des moyens communautaires. Ce leur semble constituer une formule adaptée pour que les maires gardent leur autorité de police, tout en ayant recours à une aide extérieure, autre que celle des SIDPC.

Le directeur du SIDPC du Rhône reprend l'argumentaire, en trois points, qui prévaut pour convaincre les dirigeants des EPCI à la fois du bien-fondé de la démarche territoriale de prévention et de gestion des risques , mais aussi du soutien de la préfecture.

> *« Premièrement, les syndicats intercommunaux peuvent être touchés dans leur fonctionnement propre ; deuxièmement, les syndicats intercommunaux disposent, pour assumer leur mission, de moyens qui peuvent être utiles en cas de crise : bennes à ordures, tracteur… Troisièmement, l'intercommunalité est un lieu où l'on peut gérer des équipements communs, on peut décider de se doter d'équipements mutualisés : pourquoi acheter x tentes si on peut mettre en commun ?*

> *Doit-on acheter x lits par communes ou plutôt en acheter x d'un coup avec une intercommunalité ? Une mise en commun de moyens peut être une source d'économies avec deux bémols. Le maire reste titulaire des pouvoirs de police, donc il n'est pas question que les intercommunalités se substituent aux maires. Dans les opérations de crise, le maire reste directeur des opérations de secours dans sa commune. Même si le préfet devient DOS [directeur des opérations de secours : voir glossaire], le secours à la population reste une compétence municipale et ne sera jamais intercommunal. En tout cas, il ne l'est pas aujourd'hui. S'il y a des moyens communs, ce sont des moyens au service de chacun des maires. Deuxième bémol, pour qu'une intercommunalité agisse, il faut qu'elle en ait la compétence. Contrairement aux collectivités territoriales, telles que les mairies, si les intercommunalités n'ont pas la compétence pour acheter des biens, elles n'en achètent pas. »* Entretien P.P., directeur SIDPC, Préfecture du Rhône, Lyon, 11 avril 2006.

Les services de sécurité civile, dans les communes et dans les préfectures, s'accordent sur les limites de la démarche de plan intercommunal de sauvegarde : le pouvoir de police du maire, l'identification du directeur des opérations de secours en cas d'accident et la clarification du statut juridique des EPCI dans leur aide à l'intervention des pouvoirs de police. Néanmoins, les services de sécurité civile en préfecture conçoivent l'évolution des exigences procédurales des PCS et la transformation des enjeux politiques du principe de secours vers un principe de régulation des services en cas de crise. Selon eux, les communes peuvent se faire aider dans leur démarche de planification de la sauvegarde sans contrevenir à la loi et à l'autorité de police. Pour cela, les plans intercommunaux de mutualisation des moyens sont des instruments d'action publique qui représentent ce délicat compromis.

L'engagement des dirigeants des EPCI (président, cabinet et hauts fonctionnaires) dans la démarche de mise en place de plan de mutualisation des moyens communautaires a véritablement débuté après les épisodes de canicule de 2003 et de l'épizootie aviaire de 2004. Le rôle des risques sanitaires dans la structuration d'une organisation administrative des services en interne de l'EPCI mériterait une étude en soi[385]. Cette première approche se limite à montrer comment le concept de prévention et de gestion des risques se transforme en celui de régulation des dysfonctionnements urbains à travers la mise en œuvre d'instrument d'action publique en l'occurrence : les plans intercommunaux de mutualisation des moyens.

[385] Lire : ALI S. Harris & KEIL Roger, *Global Cities and the Spread of Infectious Disease: The Case of Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) in Toronto, Canada*, Urban Studies, vol. 43, Mar 2006, pp. 491- 509.

L'objectif affiché de ces plans de mobilisation communautaire est d'assurer la continuité des services en cas de fonctionnement en mode dégradé des réseaux urbains de l'agglomération. Parmi les activités nécessaires à la vie en collectivité, il y a le ramassage des ordures ménagères, l'accessibilité de la voirie, l'accès à l'eau potable et à l'électricité. Autant de domaines dont l'EPCI a la charge. Les agents publics en charge des risques dans l'agglomération nantaise expliquent les principes de l'organisation au sein de l'EPCI d'« *un maintien de l'éveil* » assurant « *une capacité à gérer sans panique* » qui permet de « *se détacher de l'anxiété et de l'angoisse* » lorsque qu'un incident prend la dimension d'un accident ou même d'une crise. Il s'agit dès lors d'un « *changement d'échelle en montant une strate* ». Les agents nantais évoquent la possibilité de « *repenser les activités* » des agents publics de la communauté urbaine.

Il y a, selon nous, dans cette appréhension de la sécurité civile, une approche organisationnelle et territoriale des services urbains. Elle évoque une pensée de la « régulation urbaine » dans le sens de Michel Foucault, dans ses cours au Collège de France entre 1977-1978. « *La sécurité va essayer d'aménager un milieu en fonction d'événements ou de séries d'événements possibles, séries qu'il va falloir régulariser dans un cadre multivalent et transformable. L'espace propre à la sécurité renvoie donc à une série d'événements possibles, il renvoie au temporel et à l'aléatoire, un temporel et un aléatoire qu'il va falloir inscrire dans un espace donné* »[386]. Cette analyse propose une lecture des politiques de sécurité « régulatrices » et non pas « disciplinaires ». Là où la discipline délimite et interdit, la sécurité régulatrice met en place des mécanismes d'intégration. Les deux modalités sont normatives, mais la première agit selon le symbole de la frontière alors que la seconde agit selon le symbole du réseau.

La régulation, en tant que technique de pouvoir et non pas comme idéologie, s'applique particulièrement au modèle de la ville lorsqu'il est conçu en tant qu'espace de circulation. Dans notre cas, la régulation urbaine tend à annuler progressivement les dysfonctionnements des systèmes urbains, non pas en interdisant ou en sanctionnant la survenue d'incidents, mais en s'appuyant sur eux pour les contrôler et éviter l'occurrence de risques globaux qui remettrait en cause l'action publique de sécurité civile et la légitimité des pouvoirs publics.

[386] FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de Franc (1977-1978),* Gallimard, Paris, 2004, p.22.

* * *

En étudiant les conditions de mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS), initiés par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, deux caractéristiques nous semblent montrer comment **l'approche endo-urbaine des risques s'appuie sur les fenêtres d'opportunité, ouvertes dans la participation aux politiques de sécurité civile, pour porter, à l'échelle de l'agglomération, une politique de vigilance et une politique de régulation métropolitaine.**

Selon les agents publics en charge de la prévention et la gestion des risques, les récentes lois portent une attention accrue aux dynamiques urbaines. Cette interprétation les incite à continuer de développer leur approche des risques dans les EPCI et à proposer, aux services de sécurité civile, une politique de vigilance pour réguler le fonctionnement des agglomérations urbaines. La politique de vigilance des territoires s'entend par la mise en œuvre d'un « appareillage public », c'est-à-dire d'un ensemble d'instruments d'action publique, mettant en œuvre une politique de précaution moins qu'une politique de planification (Roux, 2004). Mais, contrairement à ce qu'il convient d'appeler « le principe de précaution », c'est-à-dire la responsabilisation de l'action publique en situation d'incertitude qui proscrit de faire courir des risques à des populations s'il y a des connaissances ou des moyens financiers jugés suffisants, « la mise en vigilance » suggère davantage une posture de prudence. Cette « mise en vigilance » se traduit par une attention soutenue aux évolutions économiques, sociales et culturelles mais surtout aux signaux faibles de dysfonctionnement des territoires urbains. Ce que l'ouvrage collectif dirigé par Jacques Roux intitule « *l'opérativité discrète* » ou les régimes « décontractés » de la vigilance, ce sont les attitudes de maintien de veilles de proximité, dans des situations d'apparente accalmie, et de réactivité face à de simples dysfonctionnements (Roux, 2006).

Dans ce cadre, l'approche des PCS proposée par la vision endo-urbaine des risques illustre cette construction d'instruments de gestion des incidents urbains alliée à une réflexion sur le dimensionnement de l'organisation en cas de changement d'échelle (temporelle et spatiale) de l'incident en accident voire en crise.

L'objectif de « mise en vigilance » du PCS permet une forme de régulation urbaine, en tant que maintien des circulations de personnes, de biens et de services dans un contexte d'incertitude. Afin d'assurer les flux nécessaires au développement urbain des agglomérations contemporaines, c'est-à-dire insérées dans un modèle d'économie libérale, l'approche systémique des risques ne base pas son action sur la définition sectorisée des risques dits « majeurs ». Contrairement au premier modèle disciplinaire énoncé par Michel Foucault, la politique de prévention et de gestion des risques ne détermine pas ce qu'est un risque et ce qu'il n'est pas. Elle ne délimite pas « le risque collectif » dans un segment de temps, d'action, d'espace, etc. Elle met en œuvre une politique de régulation des risques dans le sens où elle

est constamment prête à intégrer de « nouveaux » types de risques[387] afin de faire fonctionner les systèmes urbains sans produire de rupture.

Bien que basé sur la vigilance et la régulation, les plans de mobilisation des moyens communautaires, mis en place par les agents publics en charge des risques dans les EPCI, relèvent toujours du domaine technique, c'est-à-dire qu'il ont recours à la technique (aux instruments de gestion notamment) pour gérer des situations d'incertitude. L'assemblage de ces deux caractéristiques amène à penser le concept de « ville résiliente ».

Le terme de « résilience » est employé dans de nombreux domaines (pour les matériaux par exemple) afin d'exprimer « *la capacité intrinsèque d'une organisation ou d'un système à entretenir ou rétablir un état dynamiquement stable qui lui permette de poursuivre ses opérations après un incident majeur et/ou en présence d'un stress continu* »[388]. Dans sa thèse, Magali Reghezza retient deux définitions complémentaires de la notion de « vulnérabilité » à la fois en tant que fragilité et endommagement mais aussi en tant que degré de résistance, c'est-à-dire de capacité à faire face (*cope with*)[389]. La notion de résilience comprend aussi la démarche de retour à un état d'équilibre, qui n'est pas nécessairement le point d'équilibre de la situation précédente. Face aux proximités sémantiques entre « vulnérabilité » et « résilience », la notion de résilience, appliquée aux politiques de prévention et de gestion des risques, permet de rompre avec l'idée tenace d'un risque en tant qu'aléa externe et indépendant des milieux sociaux, des situations géographiques ou des configurations politiques, encore contenue dans notion de vulnérabilité (Milbert, 2003 ; Gilbert, 2006).

Dans une approche systémique des agglomérations et endogène des risques collectifs, l'objectif de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques est de permettre aux systèmes urbains, soumis à des perturbations, de retrouver leur stabilité. Dans cette perspective, les agents publics porteurs de cette approche de prévention et de gestion des risques travaillent à mettre en place des instruments d'action publique qui permettent un retour à la normale le plus rapide possible. Cette approche technicienne et gestionnaire se double d'une vision systémique des territoires urbains et des risques collectifs qui présume que l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques peut améliorer le fonctionnement des agglomérations en apprenant des incidents ou même des crises (Milbert, 2003).

[387] La nouveauté des risques ne réside pas son caractère inédit mais dans le fait qu'il est labellisé « risque ».
[388] HOLLNAGEL E., WOODS D., & LEVESON N. (sous la direction), *Resilience engineering. Concepts and precepts*, Ashgate, Hampshire, 2006.
[389] REGHEZZA Magali, 2006*, op.cit.,* pp.70-83.

# Conclusion du chapitre 5 - L'agglomération à flux tendus

Les agglomérations urbaines dont il est question comprennent entre 1,4 million et 250 000 habitants. Ce sont des centres politiques, économiques ou culturels régionaux. Il n'est donc pas dans notre intention de comparer leur « espace de flux »[390] avec celui des grandes métropoles dont il est question dans « La société en réseau » de Manuel Castells. Néanmoins, l'architecture de la mise en réseau des villes globales se reproduit, en partie, dans les centres locaux –notamment parce que ces derniers cherchent à copier les stratégies internationales de développement– permettant au système tout entier de s'interconnecter (Castells, 1989). Les agglomérations urbaines de Lyon, de Nantes et du Havre sont analysées comme des espaces de flux locaux –c'est-à-dire des lieux d'échanges de biens, de services, d'informations, d'interactions organisationnelles et de symboles– qui tendent à ressembler au modèle de développement métropolitain. Sans être des nœuds transnationaux des activités politiques, économiques ou sociales, ces agglomérations urbaines sont analysées comme des lieux de production et de reproduction de réseaux.

Pourtant, le fonctionnement en réseaux, largement informationnel et informel dans l'analyse de Manuel Castells, peut-il être comparé avec les infrastructures des réseaux techniques ? Le support principal du fonctionnement en réseau des agglomérations urbaines s'incarne dans les réseaux techniques, mais aussi dans les relations nouées dans le réseau des villes réunies en intercommunalité ou même dans le réseau d'entreprises établies dans des zones industrielles. Les connexions entre ces réseaux fondent un territoire aux contours aléatoires dont le point d'entrée retenu est le périmètre des intercommunalités françaises actuelles. Cette thèse ne cherche pas à savoir si les EPCI sont ou non un périmètre « adéquat » pour gérer ces réseaux urbains. Elle s'intéresse à l'approche endo-urbaine des risques qui conçoit[391] l'action publique territoriale en matière de sécurité civile selon un objectif de maintien des circulations inhérentes au fonctionnement des agglomérations urbaines.

**Selon nous, les normes produites et les instruments d'action publique élaborés par les agents intercommunaux de prévention et de gestion des risques dans leur participation aux politiques de sécurité civile traduisent et produisent une image du « risque » en tant que rupture des flux dans les agglomérations urbaines. Cette rupture des flux d'échanges de biens, de services ou d'informations est la projection, transmise par l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques, de ce qu'est « un risque » pour un système urbain.**

[390] Par « flux », Manuel Castells décrit « séries significatives, répétitives et programmables d'échanges et d'interactions entre des positions géographiquement éloignées occupées par des acteurs sociaux dans les structures économiques, politiques et symboliques de la société ». CASTELLS Manuel, « L'espace de flux », In *L'ère de l'Information*, Tome 1 de La Société en Réseaux, 1998, Fayard, Paris, traduction française 2001p.511.
[391] Dans le double sens de « imaginer/envisager » et « bâtir/enfanter ».

Les agents publics en question raccrochent leur pratique à une interprétation juridique des récents textes de lois depuis 2000. Les services déconcentrés de l'État partagent, en partie, cette lecture. Autant de soutiens et de fenêtres d'opportunité qui vont permettre à l'approche endo-urbaine des risques de se maintenir sur l'agenda institutionnel des intercommunalités.

L'absence d'une organisation communale de sécurité civile structurée, identifiée et légitimée autour des risques, laisse le champ libre à l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques. De nombreux textes de lois sur la sécurité civile entraînent un changement de logique dans la planification des secours et de la sauvegarde. La coordination territoriale multi-niveaux devient un mot d'ordre. Les acteurs traditionnels de la sécurité civile, c'est-à-dire les maires et les préfectures, cherchent des terrains de médiation –voire de négociation– de la répartition du travail administratif et des responsabilités juridiques. Les services municipaux et préfectoraux de sécurité civile disent manquer de moyens pour mener les diagnostics locaux des risques et pour élaborer des instruments d'information ou de gestion opérationnelle. Les agents de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques, faute de pouvoir faire valoir leurs connaissances et leurs compétences auprès des services de l'urbanisme, trouvent un terrain plus réceptif à leur approche systémique des risques collectifs endogènes. Le flou juridique des récents textes de lois, la crainte d'une délégation des responsabilités sur les présidents des intercommunalités ou l'idée d'un désengagement de l'État dans les collectivités territoriales incitent les dirigeants des EPCI à rester méfiants.

Il ne s'agit pas seulement de constater que les risques collectifs se multiplient et que leur dynamique de dispersion se diversifie dans les agglomérations urbaines (Reghezza, 2006). Il est intéressant de voir comment une action publique, développant une approche territoriale de prévention et de gestion des risques, met œuvre un système de normes et d'instruments publics afin de transmettre sa vision des modalités de régulation du fonctionnement de l'agglomération.

Appréhendé dans une optique de sécurité civile territoriale, le « risque » est envisagé, par les agents publics en charge des risques dans les EPCI, comme la rupture de flux dans les services urbains. La maîtrise par le zonage n'est pas la méthodologie requise dans cette approche. Dans ce contexte, la question des risques se pose moins en termes de localisation (risque territorialisé ou déterritorialisé) qu'en termes de maintien des flux et de retour à la normale. Pour cela, les agents publics porteurs d'une vision endo-urbaine des risques collectifs promeuvent une attitude de vigilance.

L'utilisation de la notion de « vigilance » souligne une attitude caractéristique de l'approche systémique et endogène de prévention et de gestion des risques. Elle diffère de la notion de précaution qui tend à responsabiliser l'action publique et à ouvrir le cénacle de la prise de décision en contexte de controverses scientifiques. L'attitude de vigilance porte son attention sur les simples dysfonctionnements et propose une intervention réactive,

dimensionnée et redimensionnable en cas d'amplification temporelle ou spatiale de l'événement. Cette logique traduit le fondement d'une réflexion systémique de l'espace urbain, mais elle transmet aussi un renforcement de l'emprise technicienne sur la ville et une dépolitisation des problèmes de sécurité (Dourlens, 1988).

Cette prise en charge des dysfonctionnements, afin de ne pas créer d'espace de remise en cause sociale et politique du système urbain en réseau, rend compte d'une volonté de régulation urbaine. Dans cette approche, Christine Dourlens et Pierre Vidal-Naquet expliquent que *« le principe qui oriente les réseaux n'est pas un principe d'ordre. La sécurité d'un réseau ne passe pas par le rétablissement d'une situation d'où les risques seraient totalement exclus. Ceux-ci sont au contraire intégrés dans le fonctionnement du système. Ils sont donc non seulement pris en compte et évalués, mais ils sont aussi régulés »*[392]. Dans une logique de régulation, l'attitude de vigilance s'attache à détecter les signaux faibles. La mise en place de méthodes de gestion des services urbains en cas de « simples » pannes ou de « simples » dysfonctionnements, afin de continuer à alimenter la ville, même en « mode dégradé », traduit la domination du concept de flux de services sur celui d'alimentation en services. Dans une société, quand la recherche de régulation « coûte que coûte » se double d'une attitude de vigilance, *« le pouvoir des flux prend le pas sur les flux de pouvoir »*[393]. Cela signifie que l'échange en lui-même devient plus important que son contenu et son objectif.

Néanmoins, il y a deux conséquences importantes et paradoxales de la régulation comme méthode de prévention et de gestion des risques : la relativisation des risques et leur généralisation. « *La très grande interdépendance des divers composants du système requiert donc un développement des opérations de contrôle et de surveillance qui ne peuvent se limiter aux seuls points névralgiques mais doivent au contraire s'étendre à l'ensemble du (des) réseaux. Cette extension de la fonction de contrôle et de surveillance, rendue possible par la diffusion des nouvelles technologies de l'information, conduit alors à une banalisation du risque puisque 'tout peut être surveillé'* »[394]. En effet, quand tous les dysfonctionnements des réseaux d'échanges urbains deviennent insupportables et inacceptables, la ville s'éloigne définitivement de son idéal de sécurité et de sociabilité pour ressembler de plus en plus à son image plus négative d'espace de contrôle des comportements sociaux.

[392] DOURLENS Christine & VIDAL-NAQUET Pierre, In FABIANI Jean-Louis & THEYS Jacques, *op.cit.* p. 402-403.
[393] CASTELLS Manuel*, op.cit.,* p.575
[394] DOURLENS Christine & VIDAL-NAQUET Pierre, *op.cit*.

# CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Si la première partie de la thèse propose une étude des processus de mise sur agenda sur une longue période de temps, la seconde partie es une analyse contemporaine des modalités de succès et d'échec du maintien sur l'agenda de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs.

Les conditions de son maintien ou non sur l'agenda institutionnel sont analysées à travers la confrontation des définitions et des pratiques des risques endo-urbains, dans un premier temps, avec les politiques d'urbanisme et, dans un second temps, avec les politiques de sécurité civile. La démonstration successive des confrontations avec ces deux politiques publiques ne traduit pas un ordre chronologique de déroulement de l'action publique. Les rapports de force, leurs anticipations et leurs effets sont entremêlés entre 2000 et 2006. Cette période démultiplie, par un effet de loupe, les conflits politiques et sociaux. Il ne s'agit pas de conclure sur un constat d'accroissement des enjeux de pouvoir ; ils sont seulement étudiés dans leurs détails et sur un temps plus court.

Contre toute attente, les agents publics promoteurs de l'approche territoriale de la politique de prévention et de gestion des risques ne trouvent ni point d'entrée, ni point d'appui dans les politiques d'urbanisme. Par contre, alors qu'ils ont basé leur travail de mise à l'agenda sur une différenciation, nettement établie, entre leur approche des risques collectifs et l'exercice des pouvoirs de police des maires, c'est dans le domaine de la sécurité civile qu'ils trouvent des possibilités de maintien sur l'agenda institutionnel de leur définition.

Ces questions proposent un regard théorique sur le quotidien de l'action administrative et politique en matière de prise en compte des risques collectifs dans les politiques urbaines et dans les politiques de sécurité civile. Les enjeux de pouvoir –que ce soit entre les institutions territoriales ou entre les acteurs administratifs et politiques– sont étudiés à travers la mise en place d'instruments d'action publique. D'emblée, soulignons que les enjeux politiques sont présents dans le quotidien des prises de décisions des acteurs administratifs et techniques locaux. Comme dans la première partie, les modalités de maintien sur l'agenda institutionnel servent de lecteur et de révélateur des débats et des conflits politiques.

Pour reprendre les principales conclusions de cette seconde partie, revenons sur trois points. D'abord, l'intégration de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques dans les politiques d'urbanisme est un échec. Mais, la prise en compte des risques endo-urbains est rendue possible dans les politiques de sécurité civile, grâce à une approche de la régulation des agglomérations urbaines. Enfin, l'intégration des risques dans les politiques urbaines et les politiques de sécurité civile soulève de nombreux débats de société.

**Le premier constat est l'échec de l'imposition de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques endo-urbains dans les politiques d'urbanisme.**

Dans un premier temps, les risques endo-urbains sont laissés de côté au moment de la révision des plans locaux d'urbanisme (PLU) par les services d'urbanisme des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les dirigeants des EPCI (président, cabinet et directions générales) refusent d'intégrer des servitudes d'utilité publique différentes de celles transmises par les services d'État. Ce choix est justifié par un souci de responsabilité juridique des présidents d'EPCI, mais aussi par une volonté de maintenir des zones constructibles. Dans l'institution intercommunale, le refus des directions de l'urbanisme, réglementaire et opérationnel est net.

Cet échec peut être relativisé par le rôle que conservent les agents publics des risques endo-urbains dans le domaine du conseil technique auprès des maires pour la délivrance de permis de construire. Comme le maire reste, après l'édiction du PLU, l'autorité compétente – et responsable– pour autoriser ou refuser un permis, les agents publics des risques se rendent indispensables dans les cas où les servitudes édictées par les services d'État sont jugées insuffisantes, pour les cavités souterraines.

Cette situation révèle l'antagonisme croissant entre l'instruction des plans d'urbanisme, surtout quand l'EPCI a la compétence, et l'acte d'autorisation de construire par les maires. Dans le cas des autorisations de construire pour le projet urbain de l'Île-de-Nantes, le maire de Nantes accorde les permis, même s'il existe un doute sur un classement en zone inondable. Le futur plan de prévention des risques naturels (PPRN) est toujours bloqué par les controverses sur la cote d'inondation de référence. Mais, surtout dans les cas où les plans d'urbanisme sont réalisés par l'EPCI, un maire peut –pour des raisons d'ordre politique ou stratégique– décider de ne pas suivre les instructions du PLU et accorder des permis sur des zones désignées inondables ou, à l'inverse, refuser des permis sur des zones qu'il estime inondables.

Pourtant, cette situation paradoxale de dichotomie entre l'instruction et la délivrance des autorisations de construire est jugée moins contraignante que la mise en place d'un PPR – réalisé et décidé par l'État qui s'impose à la planification urbaine de l'agglomération, dans une période de temps déconnectée des enjeux de la réalisation réglementaire des PLU.

Dans un second temps, les agents publics porteurs d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques pensent jouer un rôle d'intermédiation lors de l'élaboration des PPR entre les communes, les directions de l'urbanisme des EPCI et les services d'État chargés des études d'aléas naturels ou technologiques.

D'entrée de jeu, les agents publics en charge des risques sont mis à l'écart des décisions, dans les cas où il existe d'importantes directions d'urbanisme, notamment dans les communautés urbaines. Dans ce cas, ce sont les directions d'urbanisme qui entrent en

négociation avec les services d'État –les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE)– pour modifier les définitions des enjeux humains ou économiques, mais aussi les définitions scientifiques des aléas naturels ou technologiques.

Dans ce que nous avons appelé une « scène de la négociation des aléas », les zones de prévention des risques naturels et technologiques deviennent l'objet de cessions et rétrocessions d'espaces constructibles ou non-constructibles en fonction des enjeux de développement urbain. Les directions de l'urbanisme défendent farouchement leurs capacités de préemption, face à l'intervention des PPR définis sans concertation, selon elles, par les services déconcentrés de l'État.

Dans un contexte de raréfaction du foncier et de concurrence entre les agglomérations pour gagner en attractivité territoriale, les périmètres des PPR naturels ou technologiques sont vus par les développeurs urbains comme des causes de paupérisation des territoires. Les politiques locales d'urbanisme cherchent des aménagements possibles dans ces périmètres, mais aussi la réduction pure et simple de leur surface. L'évolution des normes juridiques en matière de prévention et de gestion des risques mais aussi les stratégies de contournement des normes deviennent centrales.

Ce rappel des principales conclusions de la prise en compte des risques collectifs dans les politiques d'urbanisme montre que l'objectif de positionnement médian –que revendiquait l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques– entre les services d'État et les services d'urbanisme n'est pas atteint dans ce domaine d'action publique.

**Le second constat montre l'ouverture de possibilités d'intervention dans le domaine de la sécurité civile pour une approche territoriale de prévention et de gestion des risques.**

Dans le domaine de la sécurité civile, supposé étanche à tout empiètement sur les pouvoirs de police municipaux et préfectoraux, les agents publics porteurs d'une vision endo-urbaine des risques réussissent à saisir des opportunités de maintien de leur approche des risques à l'échelle de l'agglomération sur les agendas institutionnels des EPCI.

La première opportunité des agents publics est de proposer leur médiation afin de produire de la coordination territoriale entre les communes et les services d'État. Ces deux niveaux d'intervention essentiels de la politique de sécurité civile communiquent de plus en plus mal. Suite à la départementalisation des services d'incendie et de secours, les services municipaux de sécurité civile sont confrontés à la question de leur réorganisation. Par exemple, il manque des professionnels de la prévention et de la gestion des risques dans leurs services. Les relations entre les communes et les services d'État –essentiellement le service

interministériel de défense et de protection civiles (SIDPC), la DDE et la DRIRE– pâtissent du manque de reconnaissance et de moyens de la politique de sécurité civile.

Les agents publics de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques ont, dès lors, les coudées franches pour réaliser les documents d'information préventive (DICRIM) à l'échelle de l'agglomération, pour impulser les plans particuliers de mise en sûreté (PPMS), mais aussi pour mettre en place des instruments « inédits » de la mutualisation des moyens en présence dans l'EPCI en cas d'accident ou de crise.

À travers ces instruments de planification de la sauvegarde à l'échelle de l'agglomération, les agents publics en charge des risques endo-urbains anticipent l'organisation des moyens matériels et humains des institutions publiques lors de l'occurrence d'un dysfonctionnement, mais aussi ils prévoient l'organisation de la continuité des réseaux urbains en mode dégradé. Cette option politique et technique traduit, selon nous, une vision systémique des risques dans les agglomérations urbaines. L'objectif premier est de ne pas obstruer la circulation des flux (de biens, de services, d'informations). L'approche systémique de l'action de prévention et de gestion des risques produit une politique de régulation dans le sens où elle met en place une organisation de sécurité civile pour répondre à des perturbations ordinaires du système urbain.

Cette volonté de prendre en compte tout type d'événement, d'accident ou de crise, qui stoppe le fonctionnement des échanges dans le système urbain, dans le PCS est partagée par les services de la sécurité civile en préfecture. Les dirigeants des EPCI se méfient d'une potentielle prise de responsabilité à la place des pouvoirs de police des maires. Pour le moment, l'argumentaire juridique suffit à empêcher que leurs doutes n'enrayent l'approche territoriale de la sécurité civile.

## Les débats autour de la prise en compte des risques collectifs dans les politiques de développement et de régulation du fonctionnement des agglomérations

La conclusion de la seconde partie de la thèse soulève trois questions qui permettent de connecter l'étude des conditions de prise en compte des risques collectifs, dans les politiques d'urbanisme et de sécurité civile dans les EPCI, à des débats sociaux plus généraux.

### *Maîtrise de l'urbanisme versus organisation de la sauvegarde*

Une critique pourrait être soulevée à l'issue de cette première partie : pourquoi ne pas avoir proposé une étude transversale de l'approche territoriale de prévention et de gestion des risques entre les politiques d'urbanisme et les politiques de sécurité civile ? La réponse peut paraître simpliste : parce que les politiques d'urbanisme et les politiques de sécurité civile n'interagissent pas autour de pratiques communes de prévention et de gestion des risques.

L'élaboration de PPR semble aujourd'hui être le fer de lance des politiques de prévention et de gestion des risques. Deux raisons peuvent l'expliquer. D'une part, la loi de

février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, a relancé la prévention des risques par la maîtrise de l'urbanisation. Ce levier, parmi d'autres, est largement repris et valorisé par la loi de juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels. D'autre part, l'usage de la cartographie numérique –et notamment les systèmes d'information géographique (SIG)– ont gagné récemment en précision graphique et en qualité de représentation visuelle. Les services d'État, surtout la DDE et la DRIRE, ont beaucoup recentré leurs activités autour de l'élaboration de ces cartographies des risques et du recueil des données nécessaires –d'aléas et d'enjeux– pour les réaliser.

Les professionnels de la sécurité civile font souvent part de leur désarroi face à la prééminence de la maîtrise de l'urbanisation comme levier principal de prévention et de gestion des risques. Lors d'une séance de travail[395] –réunissant des agents publics communaux et des personnes qualifiées au titre de leur implication dans les missions de sécurité civile– sur les plans communaux de sauvegarde (PCS), les participants s'interrogeaient sur les biais apportés par une approche de la prévention des risques par la maîtrise de l'urbanisation. Certains s'inquiètent que la question des risques soit abordée sous l'optique de l'aménagement des territoires et que, dans ce séminaire sur les plans communaux de sauvegarde, il n'y ait pas de représentant du ministère de l'Intérieur. Selon eux, la prévention des risques par l'urbanisme ne permet pas de prendre en compte certains *scenarii* très peu probables, mais contre lesquels il faut tout de même se préparer. Ils critiquent vivement les stratégies de libération de foncier. Mais, *a contrario*, ils expriment l'absence de débat commun autour des conditions de l'organisation des secours dans les zones où les aléas sont très faibles. Une participation des professionnels d'organisation des secours permettrait de discuter des décisions d'expropriation ou non dans ces zones. Car l'usage de l'article 11 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement –qui indique *« les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique [s'appliquent] sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation »*- ne peut être mis en œuvre qu'avec une collaboration étroite entre l'urbanisme et la sécurité civile.

Mais alors, pourquoi les pouvoirs publics valorisent-ils la maîtrise de l'urbanisme pour prévenir et gérer les risques, alors que les principaux décideurs dans les collectivités locales sont des développeurs urbains dont le souci principal est le maintien de capacités foncières ? Surtout que les relations entre les développeurs urbains et les gestionnaires de risques collectifs –qui ont été étudiées– n'ont pas amené à une forte collaboration.

*Vers une approche territoriale de la sécurité civile ?*

Par contre, on peut se demander comment l'approche territorialisée des risques collectifs a pu séduire les acteurs de la sécurité civile en proposant des instruments de gestion

[395] *Les aspects organisationnels et humains des Plans Communaux de Sauvegarde*.- Rencontre Technique du Réseau Risques organisée par le réseau IDEAL, Paris, 2 avril 2008.

territorialisée ? Dans ce cas, l'action « territorialisée » n'est pas utilisée pour évoquer une intervention géographiquement située et ciblée sur une zone définie par des critères et des seuils de frontière, à l'image des courbes d'aléas. Au contraire, l'approche « territoriale » est ici utilisée pour décrire une démarche de projet, élaboré par les acteurs locaux, qui tient compte des caractéristiques politiques, économiques et culturelles des configurations territoriales.

Les analyses théoriques en sciences sociales s'intéressent à ce « bien commun » territorialisé qui constitue une action localisée et plurielle de l'action publique (Lascoumes & Le Bourhis, 1998). Elles insistent sur l'aspect procédural, c'est-à-dire sur la mise en œuvre par étapes et selon des règles négociées localement, de la formation de l'action publique territorialisée. L'élaboration d'une action publique territoriale en matière de prévention et de gestion des risques est présentée par les acteurs de la sécurité civile comme un moyen de considérer le risque sur un territoire, tout en ayant conscience qu'on ne peut le délimiter spatialement.

Néanmoins, l'élaboration d'une approche des risques collectifs à l'échelle des agglomérations –toute « territoriale » et « procédurale » que soit la méthode d'élaboration de l'action publique– est aussi un ajustement d'intérêts contradictoires dans une configuration donnée, qui traduit un rapport de force et qui diffuse une représentation des territoires dans le présent et dans le futur.

Selon nous, l'approche endo-urbaine de la politique de prévention et de gestion des risques participe d'une vision fonctionnaliste de l'« agglomération-réseaux ». Le fonctionnement urbain est vécu et pratiqué comme un échange de flux tendus et continus. Toute perturbation entraîne une rupture des échanges et des communications potentiellement diffus et, surtout, elle est directement vécue comme un risque collectif. Or, cette vision fonctionnaliste contribue à dépolitiser l'ensemble des rapports de force, des (en)jeux de pouvoir et les positions de domination qui construisent la ville. Elle valorise le rôle des instruments techniques et scientifiques de régulation des flux urbains au détriment, d'une part, d'une réflexion qualitative sur le contenu de ces flux, et, d'autre part, d'une étude concrète du travail de sélection des critères de dysfonctionnement par les gestionnaires (Dourlens & Vidal-Naquet 1987). Il serait dès lors intéressant de réfléchir aux conséquences de la diffusion ou non de cette vision du risque d'arrêt des flux urbains, dans les directions des services urbains techniques des EPCI.

*Les EPCI sont-elles des « intercommunalités de tuyaux » qui participent à créer des rapports de force politiques ?*

Ces compétences de services techniques en réseau sont bien souvent gérées localement par les EPCI. Mais, de fait, depuis la création des premiers regroupements de communes en France en 1884 –concomitamment à la naissance des communes–, l'échelle intercommunale prend en charge les infrastructures de réseau urbain. Les réseaux techniques sont

historiquement le lieu du développement de l'intercommunalité, notamment autour des grands réseaux d'eau et d'électricité : ce sont les « intercommunalités de tuyaux » (Petitet & Pezon, 2004).

On peut alors faire l'hypothèse que les grandes directions administratives des services urbains n'ont pas de souci de positionnement, de légitimité ou de reconnaissance au sein de leur institution. Elles peuvent dès lors accepter que d'autres démarches alternatives et complémentaires à leurs compétences soient engagées car elles disposent de suffisamment de ressources de pouvoir. Cette thèse n'a pas fait état des relations des services de prévention et gestion des risques avec les directions des services urbains. On peut se demander si, dans l'avenir, les agents publics en charge des risques vont davantage se tourner vers elles que vers les directions de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

Plusieurs points généraux de conclusion peuvent être apportés pour montrer comment ses deux parties répondent à la problématique générale : **la mise sur agenda institutionnel d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération entraîne-t-elle des transformations dans les politiques urbaines, tant dans leur gouvernance que dans leurs orientations ?**

Les deux parties répondent à une même problématique, mais sur des temporalités différentes. La première partie s'étend des années 1960 à 2000. Elle fait une présentation des processus de construction d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs à travers une définition endogène basée sur les caractéristiques du fonctionnement des systèmes urbains. La seconde partie étudie les opportunités et les obstacles que rencontrent les agents publics porteurs de cette mise sur agenda dans les institutions intercommunales. Dans un temps plus court, de 2000 à 2006, cette seconde partie explique les conditions du maintien sur l'agenda de l'approche endo-urbaine des risques collectifs. Avant de présenter les principales conclusions de la thèse –et les ouvertures sur de nouveaux champs de recherche qu'elles offrent–, une remarque sur la portée des résultats est nécessaire.

Nous avons décrypté diverses situations politiques avec une attention portée aux particularités des configurations locales. Le positionnement théorique dans le sillage d'une approche territorialisée –ou « contextualisée » – du constructivisme permet de rompre avec des conclusions universalistes et mono-causalistes. Les modalités de mise sur l'agenda et les conditions du maintien sur l'agenda de l'approche endo-urbaine des risques collectifs sont inscrites dans des parcours politiques territoriaux et dans des enjeux économiques locaux, desquels l'analyse ne peut se soustraire.

Nous avons montré, dans le chapitre de présentation, que l'histoire locale est faite de micro-décisions, contextualisées, basées sur des contrats dont les termes sont sans cesse renouvelés. Les configurations territoriales produisent différentes « configurations des risques ». La perception des risques collectifs –et les moyens de leur prévention et de leur gestion dans les agglomérations– sont les fruits d'une fabrique théorique et politique. Ce point de vue sur la réversibilité des situations reconnaît, dès lors, les limites d'un exercice de prospective. Néanmoins, le travail de décryptage de situations sociales sert aussi à apporter une aide à la compréhension des complexités contemporaines, notamment dans le domaine de l'action publique locale en matière de prévention et de gestion des risques, d'aménagement des territoires et de sécurité civile.

Quatre points de conclusion peuvent être apportés. Tout d'abord, certaines limites méthodologiques apparaissent, même si elles constituent autant de pistes de recherche. Ensuite, nous reviendrons successivement sur les modalités de mise sur agenda, sur les conflits politiques que révèle la prise en compte des risques dans le développement urbain, et, enfin, sur le rôle de l'EPCI dans la gouvernance locale.

**Les limites méthodologiques**

La thèse ouvre des pistes de recherche. Pour le moment, ces ouvertures constituent des limites au traitement complet et exhaustif du sujet. Tout d'abord, on peut regretter le nombre restreint de cas d'études. Les intercommunalités de Nantes, de Lyon et du Havre constituaient, en 2003 –c'est-à-dire lors de la recherche exploratoire avec le master de recherche–, trois agglomérations représentatives de l'effort de développement, par un petit nombre d'agents publics, d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques. Depuis, par effet de mimétisme ou d'exemplarité, d'autres EPCI ont créé des services dédiés à la prise en charge des risques collectifs. L'enquête réalisée pour le conseil national de la sécurité civile nous a permis d'en identifier une quinzaine –tout type d'EPCI confondu– qui, à première vue, envisagent la prévention et la gestion des risques dans un rapport au développement économique et urbain des agglomérations. Une enquête de plus grande ampleur sur ces collectivités locales permettrait de préciser les conclusions de la thèse.

Ensuite, il manque à la thèse deux autres niveaux d'analyse comparée. D'une part, il aurait été intéressant de comparer les processus de mise et de maintien sur l'agenda d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs dans des communes où l'EPCI ne développe pas de prise en charge officielle à ce sujet. Existe-t-il des profils similaires chez les agents publics communaux ? Si oui, les modalités de prises pour entrer sur les agendas sont-elles similaires ? Les implications dans les politiques de développement urbain et les politiques de sécurité civile sont-elles plus ou moins fructueuses ? Et les représentations du fonctionnement de la ville diffèrent-elles ? Autant de questions que la méthodologie d'enquête retenue pour la thèse, c'est-à-dire le suivi des agents publics porteurs d'une vision endo-urbaine des risques travaillant dans les EPCI, ne permettait pas de détecter et d'analyser. Il s'agira de trouver les moyens pratiques pour comparer, à l'échelle d'une agglomération, comment se structure une approche urbaine des risques collectifs entre les communes disposant de services intercommunaux dédiés et celles n'en disposant pas.

D'autre part, les conditions d'une comparaison internationale sont à réfléchir dans le travail de recherche à venir. Les analyses concernant la recomposition des rapports de force entre les acteurs institutionnels locaux, autour de l'émergence d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques, pourraient être comparées dans des États centralisés, décentralisés et fédéraux. L'Union Européenne offre un choix varié de formes de gouvernement d'État. On pourrait penser une étude sur les transformations des relations entre les États et les collectivités locales autour de cette thématique de l'intégration des politiques de prévention et de gestion des risques au développement urbain des agglomérations.

**La mise sur agenda d'une action publique basée sur une vision systémique des risques à l'échelle des agglomérations par les agents publics locaux**

La thèse est un plaidoyer pour remettre l'étude sociologique du rôle administratif et politique des agents fonctionnaires au cœur de l'analyse des dynamiques de l'action publique locale et des transformations des représentations de la ville. Ceux qui construisent l'action publique locale en matière de politiques urbaines sont l'objet de peu d'attentions dans la recherche en sciences sociales. Que ce soit dans les domaines disciplinaires (sociologie, science politique, urbanisme, etc.) ou dans les courants théoriques (analyse de la gouvernance, institutionnalisation de l'action publique), les agents publics des collectivités locales sont les grands oubliés des études sur les institutions territoriales. Peu d'auteurs utilisant l'analyse de mise sur agenda (*agenda-building* ou *agenda-setting*) s'intéressent au rôle de « transcodage » des agents publics locaux.

L'apport de cette thèse est de montrer que les agents administratifs jouent un rôle central dans la mise et le maintien sur agenda d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques. La définition territoriale et urbaine des risques, promue par les agents publics, ne peut espérer apparaître sur l'agenda des collectivités locales que si elle fait la preuve de son caractère intangible et indispensable. Pour cela, les agents publics sélectionnent des « prises d'argumentation ».

La première partie de la thèse repère trois modalités de prise : premièrement, la requalification de l'objet « risques collectifs » afin de créer un enjeu public non résolu ; deuxièmement, l'inscription dans un cadre spatial et institutionnel –celui de l'agglomération– ; troisièmement, la structuration administrative de la définition territoriale des risques autour de ressources matérielles et d'instruments d'action publique.

La seconde partie montre que les agents publics continuent de mettre en œuvre leurs ressources de pouvoir –plus ou moins limitées selon les modalités de prise et selon les configurations territoriales– pour maintenir leur approche de prévention et de gestion des risques endo-urbains. Pour cela, ils cherchent à imposer leur définition extensive des risques aux politiques d'urbanisme. Mais les services de l'urbanisme refusent de l'inscrire, d'une part, pour des raisons de report de responsabilités juridiques de l'État et des communes vers des institutions intercommunales, et, d'autre part, pour des raisons de défense stratégique des capacités foncières de développement urbain. Par contre, les agents publics locaux en charge des risques collectifs trouvent des possibilités à intervenir dans les politiques de sécurité civile à travers le portage d'une approche territoriale de régulation des services urbains en réseau.

Dans les deux parties, ce sont les agents publics locaux qui, d'abord dispersés à différents niveaux de gouvernement local, puis regroupés dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), créent un enjeu public, le mettent sur l'agenda des intercommunalités et font tout pour l'y maintenir.

L'émergence d'un enjeu public n'a rien d'« évident » ou de « naturel », son imputation à une cause est le fruit d'une compétition entre une pluralité de définitions (Padioleau, 1982). La particularité de cette définition territoriale des risques est qu'elle se forge parmi un petit nombre d'agents publics issus des institutions locales. Elle n'est pas le résultat de la diffusion dans une grande diversité d'arènes publiques (Hilgartner & Bosk, 1988). L'approche territoriale entre –et cherche à se maintenir– sur l'agenda institutionnel. Selon Rober Cobb, Jennie Ross et Marc Ross[396], pour pouvoir y voir une application de l'*inside access model,* encore faut-il un accès privilégié à la prise de décision.

Dans notre cas, il est particulièrement intéressant de comprendre, à travers l'exposé des modalités de prises et des positions dans les conflits entre différentes politiques publiques, que les agents publics ont construit leur accès privilégié à la prise de décision. Ils ont élaboré une définition, un cadre administratif et un plan d'action pour se structurer administrativement. En cela, les agents publics ont construit une opération complète de « transcodage », c'est-à-dire *« une matrice de qualification et un réceptacle d'actions déjà structurées. [Le transcodage est] le cadre cognitif de construction des problèmes, il profile [...] des projets d'action légitimes. [Il opère] aussi, en aval de décisions publiques en assurant, en écho, leur cadre de réception, d'interprétation et d'adaptation »*[397]. Ce qui est encore plus surprenant, c'est que, même si la politique publique d'attache, celle des politiques urbaines, n'a pas été accueillante, leur approche territoriale de prévention et de gestion des risques s'est tout de même maintenue sur l'agenda institutionnel par le biais d'une inscription dans les politiques de sécurité civile et de régulation du fonctionnement urbain.

Dans cette conclusion, nous pouvons aussi nous demander pourquoi cette approche territoriale de prévention et de gestion des risques ne passe pas des agendas institutionnels vers les agendas politiques. Jean-Gustave Padioleau invite à penser que l'internalisation institutionnelle d'un agenda peut être un acte volontaire et stratégique *« car si les entrepreneurs activent des publics, ils peuvent aussi, à l'inverse, les tenir à l'écart des controverses »*[398]. Dans la théorie de la mise sur agenda, Rober Cobb, Jennie Ross et Marc Ross spécifient qu'un enjeu public peut émerger d'un petit groupe d'acteurs endogènes – l'*inside access model*–, soit parce que les agents publics cherchent à faire connaître leur définition, c'est-à-dire à la diffuser, soit au contraire parce qu'ils cherchent à la contenir, c'est-à-dire à ce que la définition reste confinée dans une arène locale. Dans notre cas, on peut faire l'hypothèse d'une spécificité de la politique de prévention et de gestion des risques. Elle est absorbée par un discours technicien et teintée d'un discours gestionnaire alors que les enjeux sociaux et politiques sont nombreux et importants.

---

[396] COBB Roger, ROSS Jennie-Keith & ROSS Marc Howard, *Agenda Building as a Comparative Political Process*, The American Political Science Review, n°1, Vol. 70, mars 1976, pp. 126-138.
[397] LASCOUMES Pierre, *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994, p.23.
[398] PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret,* PUF, Paris, 1982, p. 30.

**La face cachée des conflits politiques et techniques de la prise en compte des risques dans le développement urbain**

Plusieurs études sur les politiques de prévention et de gestion des risques remarquent qu'une chape de discours technique et gestionnaire rend difficilement accessible les questions de calcul de probabilité, de servitudes publiques ou de planification de la sauvegarde (Coanus, Duchêne et Martinais, 2004). La politique de prévention et de gestion des risques se caractérise par son caractère « d'entre soi » des professionnels scientifiques et administratifs.

On peut émettre l'idée que les agents publics en charge des risques endo-urbains n'ont pas particulièrement cherché à « rendre publique »[399] leur approche territoriale de la prévention et de la gestion des risques. Deux raisons peuvent l'expliquer. D'une part, ils ont intériorisé les modalités de construction « en interne » des définitions, des instruments et des enjeux des politiques de prévention et de gestion des risques collectifs. D'autre part, ils reproduisent le discours technique et gestionnaire des risques, qui consiste à penser que les caractéristiques des enjeux sont mal perçues par le débat public (par exemple, les agents publics craignent des réactions anxiogènes des populations).

Pour ces deux raisons, on peut penser que les agents publics en charge des risques ont préféré construire leur définition en visant une mise sur l'agenda institutionnel à travers la reconnaissance et la légitimité du petit groupe d'acteurs institutionnels de la politique de prévention et de gestion des risques. Cette internalisation des débats concernant la politique de prévention et de gestion des risques se retrouve, dans notre travail de thèse, autour des questions de prise en compte des risques dans les politiques d'urbanisme. Que ce soit l'identification des risques dans le plan local d'urbanisme (PLU) ou les effets fonciers des périmètres des plans de prévention de risques (PPR), deux rationalités se confrontent : le développement urbain et la prévention des risques. Ces deux rationalités sont portées, d'un côté, par les collectivités locales et, de l'autre, par les services d'État.

Comment expliquer que ce schéma « hyper-classique » des relations État-collectivités locales perdure dans une période où l'action publique est marquée par l'ouverture de l'expertise aux « profanes », l'hybridation des scènes de concertation et autres transversalités dans la décision ? Deux réponses peuvent être apportées.

Le premier élément de réponse est que ces débats technico-centrés contribuent à occulter des enjeux politiques et urbains, à long terme, qui sont mal maîtrisés –voire mal anticipés– par les pouvoirs publics. Dans le cas des agglomérations lyonnaise et nantaise, on a vu que les développeurs urbains exprimaient presque le souhait de réduire l'emprise des grands parcs industriels de la vallée du Rhône ou des bords de la Loire. Pourtant, on peut établir un lien entre le maintien des zones industrielles dans les agglomérations et le maintien de l'emploi,

[399] « Rendre public » dans le sens de : diffuser aux grands élus politiques –locaux mais aussi nationaux–, aux principaux médias et à la société civile, et non pas « rendre public » par opposition entre l'espace public et la sphère familiale et intime.

tant en termes de création de richesse que d'équilibre entre les catégories socioprofessionnelles. À l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, on souligne que la désindustrialisation du couloir de la chimie, au profit de l'implantation massive d'entreprises de recherche & développement, changera le profil socio-économique des territoires, mais aussi le profil de l'électorat majoritaire de l'agglomération.

En effet, on peut se demander dans quelle mesure le profil de l'électorat des agglomérations de Nantes et de Lyon –dans lesquelles les majorités socialistes sont implantées, respectivement, depuis 1989 et 1995– peut se maintenir si les stratégies de développement incitent à des formes de désindustrialisation. Au minimum, on peut s'interroger sur les conséquences de futures réhabilitations des zones industrielles en zones d'habitat en bord de fleuve. Le parallèle peut être fait avec les propos d'Anne-Cécile Lefort, dans le documentaire *9/3, mémoire d'un territoire* réalisé par Yamina Benguigui, sur la désindustrialisation de la banlieue nord de Paris à partir des années 1960, qui était « *liée à un besoin de démanteler un ensemble économique et politique gênant* »[400]. Est-ce bien le souhait des pouvoirs politiques locaux de voir partir des populations qui vivent –directement ou indirectement– de la présence d'une économie industrielle ? Est-ce que le départ des zones industrielles des agglomérations urbaines n'entraînera pas une modification des rapports de force entre partis politiques ?

La question est d'autant plus intéressante que, dans l'agglomération havraise, tenue par une majorité de droite depuis 1995, la situation est inverse. Alors que les agglomérations lyonnaise et nantaise sont tiraillées entre un souhait d'attractivité métropolitaine, qu'elles considèrent contradictoire avec la présence d'un parc industriel potentiellement dangereux, l'agglomération du Havre assume son ancrage dans la zone industrialo-portuaire. La position retenue politiquement est de « positiver » la présence des usines en proposant, aux populations et aux industriels, la garantie d'une politique de prévention et de gestion des risques collectifs de qualité. Le Havre a l'ambition de devenir un pôle d'innovation en matière de prévention et de gestion des risques. L'équipe municipale reprend les argumentaires des agents publics en charge des risques et affiche son développement durable, en conciliant développement industriel et cadre de vie, diversité des types d'emplois et respect de l'environnement.

Le second élément de réponse interroge la capacité des partis politiques à pouvoir prendre une position sur la politique de prévention et de gestion des risques, tant au niveau national qu'au niveau local. Dans l'ensemble, on peut avoir l'impression que les partis politiques ne se saisissent pas des questions relatives à la prise en compte des risques dans le développement urbain. Ni dans le domaine des risques collectifs, ni dans le domaine de l'urbanisme réglementaire, les enjeux ne sont pas vraiment débattus entre les élus. Les

[400] LEFORT Anne-Cécile In BENGUIGUI Yamina, *9/3, mémoire d'un territoire*, Elemiah, 2008, 34e min.

questions sur la gestion des inondations ou sur le rôle de la concertation des riverains autour des grandes emprises industrielles ont été largement relayées dans l'actualité des dernières années. Bien sûr, les élus prennent position, surtout lorsqu'ils ont été eux-mêmes gestionnaires ou témoins d'une catastrophe, ou encore plus, lorsqu'un maire joue sa réélection sur une gestion de crise. Par exemple, les risques collectifs ont été un enjeu électoral en 1995 pour Antoine Rufenacht, maire du Havre. Il s'est battu pour reclasser un quartier en zone constructible en poussant l'industriel à diminuer les surfaces des périmètres en réduisant le risque à la source.

Mais, dans l'ensemble, on constate une forme de consensus politique qui tend à ramener toutes ces questions vers une conception –construite– du « bon sens » ou du « sens commun » de la citoyenneté. Pour le chercheur, l'évocation, dans un discours, de la « naturalité » et de « l'évidence » du rassemblement politique national, notamment autour de la politique de prévention et de gestion des risques, provoque une volonté d'analyse de la construction de cette évidence sociale.

**L'EPCI dans les recompositions de l'action publique territoriale**

Les deux réponses apportées pour expliquer pourquoi un schéma classique de relations État-collectivités perdure dans la politique de prévention et de gestion des risques, alors que l'action publique est marquée par la négociation des scènes de décision, ouvrent un troisième champ de questionnement. Peut-on dire que les agents de l'EPCI réintroduisent de l'hybridation ? Les EPCI sont-ils une médiation –politique, institutionnelle et territoriale– qui met en place des formes de compromis intégrateur entre les politiques urbaines et la prise en compte des risques collectifs ? Où se réalise aujourd'hui l'intégration entre politiques urbaines et l'action de prévention et de gestion des risques ?

Dans la perspective de recherche ouverte par le programme urbanisme construction architecture du Ministère de l'Equipement, Xavier Desjardins s'appuie sur le modèle de « régulation croisée »[401] –c'est-à-dire un système d'interdépendances entre les services de l'État (subdivisionnaire, percepteur, préfet) et les notables locaux (élus et grands fonctionnaires)– pour se demander si « *les intercommunalités rassemblent en une seule instance les fonctions autrefois dévolues aux bureaucrates et aux notables : mise en œuvre des injonctions du centre mais prise en compte des réalités du terrain* »[402]. Selon cette hypothèse, les EPCI rempliraient ces deux rôles majeurs que sont : fournir des services publics avec des économies d'échelle et formuler un « *projet* » de territoire.

[401] CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, *La régulation des systèmes organises complexes: Le cas du système de décision politico-administratif local en France***,** Revue Française de Sociologie, Vol. 16, n°1, 1975, pp. 3-32

[402] DESJARDINS Xavier, Paul BOINO (sous la direction), *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, rapport au PUCA, Université Lumière Lyon II, juin 2006, p. 74.

Pourtant, l'auteur du rapport constate que l'EPCI est dans *« l'incapacité à porter des projets autres que consensuels »*[403]. En effet, dans notre cas, l'intermédiation entre les services d'État et les communes semble fournir le cadre d'un jeu à somme nulle. Sur certains domaines, l'EPCI fait valoir les attentes des communes mais sur d'autres, l'EPCI relaye les exigences des services d'État. Les points de coalitions entre acteurs sont circonscrits et temporaires. De plus, l'EPCI reproduit –en interne de son institution, entre ses directions administratives–les divisions et les conflits de rationalité propre aux relations entre l'État et les communes. Malgré notre travail, il n'y a pas assez d'éléments pour se convaincre que l'EPCI réalise le rôle du grand intégrateur entre les politiques publiques et les intérêts contradictoires des acteurs institutionnels locaux.

[403] *Ibid*.

# BIBLIOGRAPHIE

**Ouvrages, articles & thèses**


- AKRICH Madeleine, CALLON Michel & LATOUR Bruno, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses des Mines de Paris, Paris, 2006.
- ALI S. Harris & KEIL Roger, *Global cities and the spread of infectious disease. The case of severe acute respiratory syndrome (SARS) in Toronto, Canada,* Urban Studies, vol. 43, Mar 2006, pp. 491- 509.
- ALVERGNE Christel & TAUTELLE François, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 2002.
- AMALBERTI René, *La conduite des systèmes à risques*, PUF, Paris, 2001 (2nde édition)
- ASCHER François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995.
- ASCHER François, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'Aube, Paris, 2001.
- BALME Robert, FAURE Alain & MABILEAU Albert, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science Po, Paris, 1999.
- BARAIZE François & NÉGRIER Emmanuel (sous la direction), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- BARRAQUÉ Bernard, *La gestion municipale du cadre de vie et la sociabilité associative à Annecy,* Thèse de sciences des organisations, Université de Paris-Dauphine, soutenue en 1983.
- BARRAQUÉ Bernard, « Politiques publiques et environnement » In *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, CRESAL, Actes du colloque du CNRS à Saint-Étienne, 13-14 mai 1992, L'Harmattan, Paris, 1993.
- BARRAQUÉ Bernard, « Le gouvernement local et l'environnement » In *Gouvernement local et politiques urbains*, textes rassemblés par BIAREZ Sylvie & NEVERS Jean-Louis, Actes du colloque international, 2-3 février 1993, CERAT, Grenoble, 1994, pp.119-155.
- BARRAQUÉ Bernard & THEYS Jacques (sous la direction), *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération (1971-1995)*, Éditions Recherches, Paris, 1998.
- BARRAQUÉ Bernard & GRESSENT Patricia, *La politique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée,* Rapport final, Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, mai 2004.
- BAUMGARTNER Frank & JONES Bryan, *Agenda dynamics and policy subsystems*, The Journal of Politics, vol. 53, 4, november 1991, p. 1044-1074.

- BECK Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* (1986) Flammarion, Paris, 2003 (traduction française).
- BEN MABROUK Taoufik & JOUVE Bernard, « La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon », In JOUVE Bernard & LEFEVRE Christian (sous la direction), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, 1999, pp. 103-131.
- BERNARD-GÉLABERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, LGDJ, Paris, 2004 (5ème édition).
- BERTHELOT Jean-Michel, *Dualisme et pluralisme en sociologie,* Bulletin n°7 de l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française, Service de la recherche sociologique, Genève, 1991.
- BILLET Philippe, *La zone inondable : essai de typologie de la délimitation juridique des zones soumises au risque inondation*, Revue de géographie de Lyon, vol.75, n°3, 2000, pp. 245-254.
- BILLET Philippe, *Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations classées*, Revue de Droit de l'environnement, novembre 2003, pp.215-219.
- BILLET Philippe, *Le formatage juridique des zones exposées à un risque naturel majeur : vers un renouvellement des territoires du risque*, Revue Perspectives de droit public, Litec, Paris, 2004, pp.109-113.
- BLANCHER Philippe, PAQUIET Pierre & ZAMPA Christine « Industries chimiques et territoire : contraintes et opportunités de développement » In *Risques et pollutions industriels et urbains*, Revue de géographie de Lyon, Vol. 71 n°1, 1996, pp.23-30.
- BLANCHER Philippe, « Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement », In DECROP Geneviève & GALLAND Jean-Pierre, *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, L'Aube, Paris, 1998, pp. 127-147.
- BOINO Paul, *La ville : ressource de son développement*, Millénaire 3, Centre de ressources prospectives du Grand Lyon, Direction Prospectives et Stratégies d'agglomération, février 2005, http://www.millenaire3.com/. Consulté le 28 mai 2005.
- BONNAUD Laure & MARTINAIS Emmanuel, « Des usines à la campagne aux villes industrielles », In *Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable,* Revue Développement Durable et Territoires*,* mis en ligne le 4 juin 2005, http://developpementdurable.revues.org/document749.html. Consulté le 12 avril 2008.
- BONNAUD Laure & MARTINAIS Emmanuel, *Ecrire la loi. Sociogenèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, rapport Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, Programme Risque Décision Territoire, Premier rapport scientifique, 2007.

- BONNAUD Laure, *Au nom de la loi et de la technique ; l'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970*, Politix, n°69, 2005, pp. 131-161.
- BONNELLO Yves, *La ville,* PUF, Paris, 1998.
- BORRAZ Olivier « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale » In BALME Robert, FAURE Alain & MABILEAU Albert, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science Po, Paris, 1999.
- BORRAZ Olivier, *Les politiques de risque*, Presses de ScPo, Paris, 2008.
- BOSC Christel, *Emergence et négociation de politiques environnementales locales à Lyon et à Montpellier*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Montpellier, soutenue le 8 janvier 2003.
- BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude & CHAMBOREDON Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Mouton, Paris, 1983.
- BOURDIEU Pierre, « L'opinion publique n'existe pas » I*n Questions de sociologie*, Éditions de Minuit, Paris, 1984, pp.222-235.
- BOURDIN Alain, *La Question Locale*, PUF, Paris, 2000.
- BOURDIN Alain, *La métropole des individus*, L'Aube, Paris, 2005.
- BOURRELIER Paul-Henri, *L'évolution des politiques publiques des risques naturels*, La Documentation Française, Paris, 1998.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, Paris, 2006.
- BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2000.
- BRUNET Roger, FERRAS Robert & THERY Hervé, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, La Documentation Française, Paris, 1992.
- CALLON Michel, Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc, L'Année Sociologique, n°36, 1986.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre & BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Paris, 2000.
- CARTIER Stéphane, *Chronique d'un déluge annoncé. Crise de la solidarité face aux risques naturels*, Grasset, Paris, 2002.
- CASTEL Robert, *La métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.
- CASTELLS Manuel, *La question urbaine* (1972), Maspero, Paris, 1981 (traduction française).
- CASTELLS Manuel, « L'espace de flux », In *L'ère de l'Information*, Tome 1, La Société en Réseaux (1998), Fayard, Paris, 2001 (traduction française).

- CHADUTEAU Michel, *La loi du 27 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile : l'affaire de tous*, Ponts et Chaussées Magazine, n°103, janvier 2005.
- CHATEAURAYNAUD Francis & TORNY Didier, *Les sombres précurseurs. Sociologie de l'alerte et du risque*, EHESS, Paris, 2000.
- CHATEAURAYNAUD Francis, La sociologie pragmatique à l'épreuve des risques. Exercice de crise sur le dossier nucléaire, Politix, Vol. 11, n°44, 1998, pp. 76-108.
- CLAUDE Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX$^{ème}$ siècle*, Parenthèses, Paris, 2006.
- COANUS Thierry, DUCHÊNE François & MARTINAIS Emmanuel, « Risque, territoire et longue durée : Vers une "société du risque"? » In Annales de la recherche urbaine, *Apprivoiser les catastrophes*, n°95, Juin 2004, pp. 19-25.
- COBB Roger & ELDER Charles, *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*, The Journal of Politics, Vol. 33, N°4, 1971, pp. 892-915.
- COBB Roger, ROSS Jennie & ROSS Marc, *Agenda Building as a Comparative Political Process*, The American Political Science Review, Vol. 70, N°1, 1976, pp. 126-138.
- COLLIN Claude, *Risques Urbains*, Continent Europe, Paris, 1995.
- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris, 1963.
- CROZIER Michel & THOENIG Jean-Claude, *La régulation des systèmes organisés complexe : Le cas du système de décision politico-administratif local en France*, Revue Française de Sociologie, vol. 16, n°1, 1975, pp. 3-32.
- CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Points, Paris, 1977.
- D'ERCOLE Robert, « Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés » In « *Croissance urbaine et risques naturels dans les montagnes des pays en développement* », Revue de géographie alpine, tome 82, n°4, 1994, pp. 87-96.
- DAVEZIES Laurent, « Les moteurs du développement de la métropole Nantes Saint Nazaire » In *Quelle métropole voulons-nous ?,* Conférence métropolitaine, Ecole Nationale Polytechnique de Nantes, 10 juin 2005.
- DAVIGNON Jean-Claude, *Le droit de l'urbanisme*, LITEC, Paris, 2004.
- DE CERTEAU Michel, *L'invention du quotidien*, Gallimard, Paris, 1990.
- DE LAUBADÈRE André, VENEZIA Jean-Claude & GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, LGDJ, Paris, 2004.
- DECROP Geneviève & GALLAND Jean-Pierre, *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?,* L'Aube, Paris, 1998.
- DECROP Geneviève, *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque montagne*, Cemagref Editions, Paris, 1997.

- DEDIEU François, *La sécurité civile dans la tempête. Autopsie organisationnelle de la catastrophe du 27 décembre 1999,* Thèse de doctorat en sociologie de l'Institut d'Études Politiques, Paris, soutenue en décembre 2007.
- DELANNOI Gil, *Lectures critiques. Dictionnaire des politiques publiques : problématiques et enjeux de l'analyse de l'action publique*, Revue française de Science Politique, Vol. 55, tome 1, 2005, pp. 189 à 199.
- DESJARDINS Xavier & Paul BOINO (sous la direction), *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, rapport au PUCA, Université Lumière Lyon II, juin 2006.
- DESROSIERES Alain. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique,* La Découverte, Paris, 1993.
- DIEU Frédéric, *Commentaires de l'arrêt commune de Saint-jean Cap-Ferrat c/ CANCA*, Actualités jurisprudentielles, AJDA n°24, 2006, p.1331-1336.
- DOBRY Michel, *La sociologie des crises. La dynamique des mobilisations multisectorielles,* Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris (1986), 1992 (2ème édition)
- DONZE Jacques, « L'impact des risques technologiques sur l'urbanisation. Les communes de Pont-de-Claix et de St-Fons », In *Risques et pollutions industriels et urbains*, Revue de géographie de Lyon, Vol. 71 n°1, 1996, pp.45-53.
- DORMOIS Rémi, *Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001)*, Revue française de science politique, vol. 56, 2006, pp. 837-867.
- DOUILLET Anne-Cécile, « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? » In FAURE Alain & DOUILLET Anne-Cécile (sous la direction), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005, pp. 271-279.
- DOURLENS Christine & VIDAL-NAQUET Pierre, « Vers une gestion probabiliste du risque ? » In FABIANI Jean-Louis & THEYS Jacques (sous la direction), *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'école normale supérieure, Paris, 1987.
- DOURLENS Christine, « Villes, risques et périls » In *Risques et périls*, Annales de la recherche urbaine, n°40, novembre-décembre 1988, pp.2-10.
- DOURLENS Christine, GALLAND Jean-Pierre, THEYS Jacques & VIDAL-NAQUET Pierre-Antoine, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, Paris, 1991.
- DREYFUS Bernard, *Vade-mecum des collectivités locales et territoriales*, Franel, Paris, 2002.

- DREYFUS Françoise, *A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de Notre État*, Politix, Vol. 15, n°59, 2002, pp. 171-194.
- DUBOIS-MAURY Jocelyne & CHALINE Claude, *La ville et ses dangers*, Masson, Paris, 1994.
- DUBOIS-MAURY Jocelyne & CHALINE Claude, *Les risque urbains*, Armand Colin, Paris (2002), 2004 (2nde édition).
- DUBOIS-MAURY Jocelyne, *L'aménagement urbain. Outils juridiques et forme urbaine*, Dalloz, Paris, 1996.
- DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Intégrer les risques dans les pratiques d'aménagement du territoire*, Revue Préventique-Sécurité, n°58, juillet-aout 2001, pp.5-6.
- DUBOIS-MAURY Jocelyne, *L'expropriation peut-elle être un outil de prévention ?*, Préventique & sécurité, n°58, juillet-août 2001, pp.29-32.
- DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Les risques industriels et technologiques*, Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, n°882, Paris, novembre 2002.
- DUCHÊNE François & MOREL-JOURNEL Christelle, *De la culture du risque. Paroles riveraines à propos de deux cours d'eau périurbains*, L'Aube, Paris, 2004.
- DUCLOS Denis, *Les grands théâtres des experts du risque*, Le Monde Diplomatique, juin 2002.
- DUFLOT Alain, *Permis de construire, mode d'emploi. Le nouveau permis de construire : procédures, responsabilité, recours et contentieux*, Puits Fleuri, Paris, 2007.
- DUPONT Yves (sous la direction), *Dictionnaire des risques*, Armand Colin, Paris, 2005.
- DUPUY Gabriel, *Urbanisme et technique. Chronique d'un mariage de raison*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris, 1978.
- DUPUY Jean-Pierre, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible devient certain*, Le Seuil, Paris, 2002.
- DURAN Pierre & THOENIG Jean-Claude, *L'État et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, 1996, vol.46, n°4, pp.580-623.
- DYE Vincent, *La sécurité civile en France*, PUF, Paris, 1995.
- ELLUL Jacques, *Le bluff technologique,* Hachette, Paris, 1988
- EMELIANOFF Cyria, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? » In *Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable*, Revue Développement Durable et Territoires, mis en ligne le 31 mai 2005, http://developpementdurable.revues.org/document532.html. Consulté le 18 juillet 2008.
- EPSTEIN Renaud, *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*, Revue Esprit, novembre 2005, pp. 96-111.

- ESTÈBE Philippe, *Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France*, Lien social et Politiques, n° 52, 2004, pp. 13-25, http://id.erudit.org/iderudit/010585ar. Consulté le 21 juillet 2008.
- EWALD François, *L'État Providence*, Grasset, Paris, 1986.
- FAURE Alain « Territoires/territorialisation » In *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), Les presses de Science Po, Paris, 2006, pp.432-439.
- FAVRE Pierre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique » In *Sida et Politique. Les premiers affrontements (1981-1987),* L'Harmattan, 1992, Paris, pp.5-37.
- FLOCH Jacques, *L'agglomération nantaise : récits d'auteurs*, AURAN, L'Aube, Nantes, 1996.
- FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de Franc (1977-1978),* Gallimard, Paris, 2004.
- GALLAND Jean-Pierre, *Calculer, gérer, réduire les risques : des actions disjointes ?,* Annales des Ponts et Chaussées, n°105, janvier-mars 2003.
- GALLAND Jean-Pierre, « Évaluer les risques et mieux prévenir les crises modernes » In *L'État face aux risques*, Regards sur l'actualité, n°328, La documentation française, Paris, février 2007.
- GALLOIS Louis, *Le site et la croissance de Lyon*, Annales de géographie, 1925, vol.34, n°192, pp.495-509.
- GARAT Isabelle, POTTIER Patrick, GUINEBERTEAU Thierry, JOUSSEAUME Valérie & MADORÉ François, *Nantes, la Belle endormie. Au nouvel Eden de l'Ouest*, Economica-Anthropos, Paris, 2005.
- GARIÉPY Michel & MARIÉ Michel (sous la direction), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », In *Contributions à une sociologie des politiques publiques*, L'Année Sociologique, vol 40, 1990, pp. 17-41.
- GARRAUD Philippe, « Agenda/Émergence » In *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), Les presses de Science Po, Paris, 2006, pp.51-59.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?*; Revue française de science politique, n°1, vol.45, 1995, pp. 31-56.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF, Paris, 1997.
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique*, Presses de Sciences Po/Dalloz, Paris, 2004.

- GÉRARD Patrick, *Pratique du droit de l'urbanisme. Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, Eyrolles, Paris, 2005 (5ème édition).
- GILBERT Claude & LASCOUMES Pierre, *Les politiques de risque en Europe*, Revue internationale de politique comparée, vol. 10, n°2, 2003.
- GILBERT Claude, *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1990.
- GILBERT Claude, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politiques*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- GILBERT Claude (sous la direction), *Risques Collectifs et Situations de Crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- GILBERT Claude, *La fabrique des risques*, Cahiers internationaux de sociologie, vol. CXIV, 2003, pp 55-72.
- GILBERT Claude, « De nouveaux risques ? » In *Où en est-on avec le principe de précaution ?,* intervention au collègue de la Cité des Sciences, le 21 janvier 2004.
- GILBERT Claude (sous la direction), *L'État face aux risques*, La Documentation Française, n°328, 2006.
- GIMBERT Virginie, *L'État sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques*, Thèse de doctorat en Sociologie de l'École Normale Supérieure, Cachan, soutenue le 11 décembre 2006.
- GODARD Francis *La ville en mouvement*, La Découverte, Paris, 2001.
- GODARD Olivier, *Le principe de précaution comme norme de l'action publique, ou la proportionnalité en question,* Revue économique, Vol. 54, tome 6, 2003.
- GRAFMEYER Yves & ISAACS Joseph (sous la direction), *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, Paris, 1979.
- GRALEPOIS Mathilde, *La gestion locale des risques urbains*, mémoire de Recherche « Mutations Urbaines et Gouvernance Territoriale » sous la direction de J-P Galland, Institut Français d'Urbanisme- Ecole Nationale des Ponts et Chaussées- Université Paris-Est / Marne-La-Vallée, 2004.
- GRALEPOIS Mathilde, *Le plan communal de sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises*, 5ème Commission Risques Industriels-Transports, Conseil National de la Protection Civile, Janvier 2008, 64 p.
- GRAS Jacques, *Nantes et son agglomération*, Cahiers Nantais, n 33-34, Institut de Géographie et d'aménagement régional de l'Université de Nantes, 1990, pp.42-43.
- GRAWITZ Madeleine & LECA Jean, *Traité de science politique*, PUF, Paris, 1985.

- GUÉRANGER David, *L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération*, Revue française d'administration publique, n°111 volume 3, 2004, pp. 461-472.
- GUEROIS Marianne & PAULUS Fabien, *Commune centre, agglomération, aire urbaine : quelle pertinence pour l'étude des villes ?*, Cybergeo n°212, 26 avril 2002, http://www.cybergeo.presse.fr/essoct/guerois/guerois.htm. Consulté 27 janvier 2007
- HILGARTNER Stephen & BOSK Charles, *The rise and falls of social problems. A public arena model*, American Journal of Sociology, n°94, 1988.
- HIRSCHMAN Albert O., *Bonheur privé, action publiqu*e (1982), Hachette, Paris, 1983 (traduction française).
- HOLLNAGEL WOODS D., & LEVESON N. (sous la direction), *Resilience engineering. Concepts and precepts*, Ashgate, Hampshire, 2006.
- JEANNOT Gilles, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Octares, Paris, 2005.
- JENKINS-SMITH Hank & SABATIER Paul., *Evaluating the Advocacy Coalition Framework, Journal of Public Policy*, vol. 14, n°2, avril-juin 1994, pp. 175-203.
- JOBERT & MULLER Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes,* PUF, Paris, 1987.
- JOLLIVET Marcel (sous la direction), *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, Elsevier, Paris, 2001
- JONES Charles, *An introduction to the study of public policy*, Duxbury pres, Belmont, 1970.
- JOYE Jean-François, *Le nouveau pouvoir de police du président d'un EPCI*, AJDA, Dalloz, 10 janvier 2005, pp. 21-29.
- KEELER John, *Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making,* Comparative Political Studies, n°25, tome 4, 1993, pp. 433-486.
- KINGDON John, *Agendas, alternatives, and public policies*, Harper Collins, New York, 1984.
- LACAZE Jean-Paul, *Les méthodes de l'urbanisme*, PUF, Paris, 1997 (3ème édition).
- LAGADEC Patrick, *Le Risque technologique majeur - Politique, risque et processus de développement*, Pergamon, Paris, 1981.
- LALO Anne, *Développement durable et risques technologiques majeurs. Enquête d'opinion auprès des habitants de la Seine*, Rapport pour le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise, Institut Universitaire de Nice-Côte d'Azur, octobre 2000.
- LANDOT Eric, *Intercommunalité : le pouvoir de police est-il cogérable ?*, La lettre du cadre territorial, n°308, décembre 2005.

- LANGUMIER Julien, *Survivre à la catastrophe : paroles et récits d'un territoire inondé. Contribution à une ethnologie de l'événement à partir de la crue de l'Aude de 1999*, Thèse de doctorat d'ethnologie et anthropologie sociale, EHESS, Paris, soutenue le 19 décembre 2006.
- LARROUY-CASTERA Xavier & OURLIAC Jean-Paul, *Risque et Urbanisme,* Le Moniteur, Paris, 2004.
- LASCOUMES Pierre & LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des DIREN*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- LASCOUMES Pierre & LE BOURHIS Jean-Pierre, *Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures,* Politix, n°42, 1998, pp. 37-66.
- LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2004.
- LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise œuvre des politiques publiques » In *Contributions à une sociologie des politiques publiques*, L'Année Sociologique, vol 40, 1990, pp.43-51.
- LASCOUMES Pierre, *L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994.
- LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », In *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996.
- LASCOUMES Pierre, *Gouverner par les cartes*, Revue Genèses, n°68, septembre, 2007, pp.2-3.
- LATOUR Bruno, *Aramis ou l'amour des techniques,* La Découverte, Paris, 1992.
- LAVIGNE Jean-Claude, « Au fil du risque des villes » In *Risques et périls*, Annales de la recherche urbaine, Plan de cons n°40, novembre-décembre 1988, pp.11-16.
- LE BOURHIS Jean-Pierre & BAYET Cyril, *Écrire le risque. Étude des mécanismes d'inscription du risque inondation au niveau local*, CNRS/GAPP, Rapport pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris, décembre 2002.
- LE BOURHIS Jean-Pierre, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) » In *Gouverner par les cartes*, Revue Genèses, n°68, septembre, 2007, pp.75-96.
- LE GALÈS Patrick & LORRAIN Dominique, *Gouverner les très grandes métropoles ?,* Revue française d'administration publique, n°107, tome 3, 2003, pp. 305-317.
- LE GALÈS Patrick, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, Revue française de science politique, vol. 45, n°1, 1995.
- LE SAOUT Rémy & MADORÉ François (sous la direction), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2004.

- LE SAOUT Rémy, « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », In LE SAOUT Rémy & MADORÉ François (sous la direction), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2004, pp.97-107.
- LEFÈBVRE Henri, « La ville et l'urbain », paru dans Revue Espaces et Sociétés, In *Le Droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1971, pp. 201-208.
- LEMIEUX Cyril & BARTHE Yannick, *Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions*, Politix, n°44, 1998, pp.7-28.
- LÉVY Jacques & LUSSAULT Michel (sous la direction), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2003.
- LORRAIN Dominique, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, Paris, 1989.
- MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Montchrestien, Paris, 1991.
- MABILEAU Albert (sous la direction), *A la recherche du 'local',* L'Harmattan, Paris, 1993.
- MALLET Pascal & LIONS Patrick, « Le système d'information géographique du bassin des risques majeurs de l'estuaire de la Seine SIGRIMAS », In GUARNIERI Franck & GARBOLINO Emmanuel, *Systèmes d'information et risques naturels*, Presses de l'Ecole des Mines de Paris, Paris, 2003, pp. 65-94.
- MARION Jean & PRÉTOT Xavier, *La Sécurité civile du temps de paix et le droit : manuel à l'usage de sapeurs-pompiers, élus, fonctionnaires et techniciens de la sécurité*, Néret, Paris, 1986
- MARTINAIS Emmanuel, *Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise*, Revue de Géographie de Lyon, n°1, vol. 71, 1996, pp. 31-44.
- MARTINAIS Emmanuel, « L'administration des risques industriels : entre renouvellement et stabilité », In *L'État face aux risques*, la Documentation Française, n°328, 2006, pp. 25-35.
- MARTINAIS Emmanuel*, La cartographie au service de l'action publique. L'exemple de la gestion des risques industriels*, Revue EspacesTemps.net*,* novembre 2007, http://espacestemps.net/document3643.html. Consulté le 16 avril 2008.
- MARTINAIS Emmanuel, « Les fondamentaux de la prévention des risques industriels L'inspection des installations classées, la réglementation française et ses évolutions récentes : quelle place pour les 'nouveaux' acteurs ? », Séance n°1, actes du séminaire *Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques*, PUCA, RIVES, ENTPE, 30 novembre 2007, p.37.

- MAUSS Marcel, « Essai sur le don », publiée dans *l'Année sociologique*, 1923-1924, réédité In *Sociologie et anthropologie*, PUF, Paris, 2001.
- MENY Yves & THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques,* PUF, Paris, 1989.
- MERLIN Pierre & CHOAY Françoise, *Dictionnaire d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire*, PUF, Paris, 2000 (3ème édition).
- MERLIN Pierre, *La Croissance Urbaine*, PUF, Paris, 1994.
- MERLIN Pierre, *L'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 2007 (1ère édition 2002)
- MILBERT Isabelle, « Vulnérabilité et résilience des métropoles : 'elles sont si fragiles' », In DA CUNHA Antonio & RUEGG Jean (sous la direction), *Développement durable et aménagement du territoire*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2003.
- MOISDON Jean-Claude (sous la direction), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Seli Arslan, Paris, 1997.
- MOLINER-DUBOST Marianne, *Maîtrise spatiale des nuisances et des risques. Le droit des installations classées*, ADEF, n°105, septembre-octobre 2003 (a), pp.34-39.
- MOLINER Marianne, *Risques industriels, les règlements d'urbanisme*, ADEF, n° 106, novembre-décembre 2003 (b), pp.24-29.
- MOLINER-DUBOST Marianne, *Le permis de construire et la maîtrise des nuisances*, ADEF, n° 107, janvier-février 2004, pp.30-34.
- MORIN Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Le Seuil, Paris, 2005
- MULLER Pierre & SUREL Yves, *L'analyse des Politiques publiques*, Montchrétien, Paris, 1998.
- NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presse Universitaire de Grenoble, Grenoble, 2005.
- NISBET Robert, *La tradition Sociologique,* 1966, PUF, Paris, 1984 (traduction française).
- NOVEMBER Valérie, KLAUSER Francisco & RUEGG Jean, « Surveillance et vigilance dans la sécurité routière. L'exemple de l'autoroute de contournement à Genève », In ROUX Jacques (sous la direction), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Publications de l'Université de St-Etienne, St-Etienne, 2006, pp. 33-45.
- NOVEMBER, Valérie, « Risques naturels et croissance urbaine: réflexion théorique sur la nature et le rôle du risque dans l'espace urbain », In « *Croissance urbaine et risques naturels dans les montagnes des pays en développement* », Revue de géographie alpine, tome 82, n°4, 1994, p. 115-12.
- NOVEMBER Valérie, *Les territoires du risque. Le risque comme objet de réflexion géographique*, Peter Lang, Bern, 2002.

- OCQUETEAU Frédéric, « La 'sécurité globale', une réponse à la menace terroriste ? » In *L'État face aux risque*s, Regards sur l'actualité, Problèmes politiques et sociaux, n°328, pp. 49-60.
- OFFNER Jean-Marc, *Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts*, Revue française de science politique, vol.56, n°1, 2006, pp.27-47.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret,* PUF, Paris, 1982.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *La société du risque, une chance pour la démocratie*, Le Débat, n°109, Paris, mars-avril 2000.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *Le réformisme pervers : la cas des sapeurs-pompiers*, PUF, Paris, 2002.
- PECAUD Dominique, *Risques et précautions. L'interminable rationalisation du social*, La Dispute, Paris, 2005.
- PELLETIER Jean & DELFANTE Charles, *Atlas historique du Grand Lyon. Formes urbaines et paysages au fil du temps*, EL Edition, Lyon, 2004.
- PENEAU Daniel*,* « La solitude des aménageurs. Evolution du projet urbanistique nantais depuis 1919 », In Cahier de l'Institut Kervegan, *Nantes Métropole, quelles solidarités ?* Nantes, novembre 2000.
- PERRETTI-WATEL Patrick, *Sociologie du risque*, Armand Colin, Paris, 2000.
- PEZON Christelle & PETITET Sylvain, « Les nouvelles formes d'intercommunalité en France, un atout pour la durabilité des services d'eau potable ? », Cybergeo, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524), *L'eau à la rencontre des territoires*, Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004, mis en ligne le 16 décembre 2004, modifié le 15 février 2007, http://www.cybergeo.eu/index1467.html. Consulté le 21 juillet 2008.
- PHLIPPONNEAU Michel, *Changer la ville changer la vie,* Éditions Breiz, La Baule, 1976.
- PIGEON Patrick, *Géographie critique des risques*, Economica Anthropos, Paris, 2005.
- POUPEAU François-Mathieu, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, CNRS Editions, Paris, 2004.
- RAGON Michel, *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes : 1- Idéologies et pionniers, 1800 - 1910*, Le Seuil, Paris, 1986.
- RAPETTI Danielle, *Contre vents et marées : « Nantes Atlantique »*, M@ppemonde, n°74, 2004/2, http://mappemonde.mgm.fr/num2/articles/art04205.html, p.5. Consulté le 4 octobre 2006.
- RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », In BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de Science Po, Paris, 2006, pp.219-227.

- REGHEZZA Magali, *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole Parisienne face au risque de crue centennale,* Thèse de doctorat en géographie de l'université Paris X, soutenue le 5 décembre 2006.
- RELIANT Claire, *L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique ? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre*, Thèse de doctorat de sciences et techniques de l'environnement, École national des Ponts et Chaussées, soutenue le 6 septembre 2004.
- RENARD Jean, *Nantes, métropole inachevée,* L'information géographique, n°2, 2000, pp.117-133.
- ROCHET Louis, « Prévision, pronostic et simulation des risques : la modélisation » In DECROP Geneviève & GALLAND Jean-Pierre, *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?,* Editions de l'Aube, Paris, 1998, pp. 81-98.
- ROUX Jacques, « La ville par précaution » In *Apprivoiser les catastrophes*, Annales de la recherche urbaine, Plan urbanisme construction architecture, n°95, juin 2004, pp.43-46.
- ROUX Jacques (sous la direction), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Publications de l'Université de St-Etienne, St-Etienne, 2006.
- SAUVAGE Laure, *L'impact du risque industriel sur l'immobilier*, Edition ADEF, 1997.
- SZTOKMAN Nicole, *La démographie nantaise*, Cahiers Nantais, n 33-34, Institut de Géographie et d'aménagement régional de l'Université de Nantes, 1990, pp.109-123.
- TANNERY Franck & BOINO Paul, *Dynamique d'innovation et gouvernance métropolitaine*, Millénaire 3 Centre de ressources prospectives du Grand Lyon, Direction Prospectives et Stratégies d'agglomération, avril 2005, http://www.millenaire3.com. Consulté le 28 mai 2007.
- THEYS Jacques, « L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable*, Revue Développement durable et territoire*,* mis en ligne le 23 septembre 2002, http://developpementdurable.revues.org/document1475.html. Consulté le 9 août 2008.
- THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publique » In GRAWITZ Madeleine & LECA Jean, *Traité de science politique*, tome 4, PUF, Paris, 1985.
- THOENIG Jean-Claude, « Introduction » In *Contributions à une sociologie des politiques publiques*, L'Année Sociologique, vol 40, 1990, pp. 9-16
- TRÉPOS Jean-Yves, *Sociologie de l'expertise*, PUF, Paris, 1996.
- VEYRET Yvette (sous la direction), *Les risques*, Sedes, Paris, 2005.

- VIGOUR Cécile, La *comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, La Découverte, Paris, 2005
- VISON-CARON Monique, « L'approche systémique du développement durable » *Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable*, Revue Développement Durable et Territoires, mis en ligne le 31 mai 2005, http://developpementdurable.revues.org/document261.html. Consulté le 18 juillet 2008.
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, 1919, Plon, Paris, 1959.
- WEBER Max, *Economie et Société* (posthume 1921), Plon, Paris, 1971.
- WORMS Jean-Pierre, *Le préfet et ses notables*, Sociologie du travail, vol.8, tome 3, juillet-septembre 1966, pp. 249-275.
- Centre de prospective et de veille scientifique, *La question des inondations au prisme des sciences sociales, Un panorama de la recherche publique*, , n° 63, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Paris, juillet 2004.
- *Gouverner par les cartes*, Revue Genèses, n°68, septembre, 2007.
- *La Sécurité civile : séminaires*, École nationale d'Administration, Direction des études, Promotion Fernand Braudel, Paris, 1986.
- *Le livre blanc des risques dans les collectivités territoriales*, Rapport du groupement national de travail « sécurité » de l'Association des Ingénieurs des Villes de France (AVIF), co-rédigé par le CNFPT et l'ENAC, 1991.
- *Mobilisation foncière*, Revue Etudes Foncières, ADEF, n° 107, janvier-février 2004
- *Représenter*, Revue Urbanisme n°357, novembre-décembre 2007, pp.37-72.
- *Risques et pollutions industriels et urbains*, Revue de géographie de Lyon, Vol. 71 n°1, 1996.
- *Urbanisme et sécurité civile*, Colloque de Marly, centre de recherche en urbanisme, 12 et 13 septembre 1978.

**Principaux textes de lois et guides d'application administratif (par ordre chronologique)**


- Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines
- Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière
- Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature
- Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)
- Directive européenne SEVESO n°82/501/CEE du 24 juin 1982 en matière de prévention des risques industriels majeurs
- Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles
- Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs
- Décret du 11 octobre 1990 relatif au document d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM). Il a été réactualisé par le décret du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières.
- Circulaire du 30 décembre 1991 relative à l'articulation entre le plan d'opération interne et les plans d'urgence visant les installations classées, Journal Officiel du 16 février 1992.
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
- La loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours
- Décret d'application n°97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours sont les principaux textes définissant la nouvelle organisation des services d'incendie et de secours (SIS) et les missions qui leurs sont dévolues
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
- Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et le renouvellement urbain
- Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages
- Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
- *Orientations de la politique de sécurité civile,* Annexe à la loi de modernisation de la sécurité civile, loi de modernisation de la sécurité civile, août 2004.
- Décret 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

- Décret d'application n°2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux plans de prévention des risques technologiques
- Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.
- Arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.
- *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, sous-direction de la gestion des risques, en partenariat avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble, novembre 2005.
- « Méthode d'élaboration : un PCS pour faire face à quoi ? » In *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles sous-direction de la gestion des risques, en partenariat avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble, novembre 2005.
- Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme
- *Le plan de prévention des risques technologiques PPRT. Guide à destination des élus locaux*. « Agir ensemble pour maîtriser les risques », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris, octobre 2006.
- Décret n°2006-1454 du 24 novembre 2006 modifiant la nomenclature des installations classées conditionne le déclassement
- *Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide méthodologique*, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDAD), Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques & Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Paris, 2007.

**Rapports publics**

- *25 années de prévention et de lutte contre les pollutions*, District de l'agglomération nantaise, Cellule Opérationnelle de Prévention des Risques, avril 2000.
- *Adoption de statuts pour la communauté urbaine, actualisation des compétences dans des domaines d'activités déjà exercés, travaux de la commission spéciale dans le cadre de la loi Chevènement en date du 12 juillet 1999*, Séance publique du 12 juillet 1999, Délibération n°2004-2042, Délégation générale des ressources, Grand Lyon
- *Agir pour l'environnement*, Charte de l'environnement, communauté urbaine de Lyon, 1995-1997.
- *Aimons l'avenir, Agenda 21 Grand Lyon,* Stratégie et programme d'actions de développement durable pour le XXI$^{ème}$ siècle, communauté urbaine de Lyon, mai 2005.

- *Atlas 2002 Le Havre et sa région*, Observatoire Population et Habitat de la Ville du Havre, 2002.
- *Centre ville en zones inondables. Prise en compte du risque*, CERTU, Direction de la Prévention des pollutions et des risques - Sous-direction de la Prévention des risques majeurs, novembre 2004.
- *Charte de l'écologie urbaine*, communauté urbaine de Lyon, 1992-1995.
- *Charte du développement durable*, communauté urbaine de Lyon, 1997-2001.
- *Données démographiques et besoin en logements*, Diagnostics, Plan Local de l'Habitat, Grand Lyon, 2006.
- *Dynamique de l'occupation des sols. Les empreintes de l'environnement humain*. Cahiers indicateurs n°1, Loire Estuaire Cellule de mesures et de bilans, janvier 2002.
- État initial de l'environnement. SCOT Le Havre Pointe de Caux, Agence d'urbanisme de la région Havraise, mai 2005.
- *Gestion et prévention des risques liés à la présence de cavités souterraines. Guide à l'usage des maire,* Département de Seine Maritime, février 2007.
- *Guide méthodologique du plan communal d'action*, IRMA, octobre 2002.
- *L'approche globale ORMES – Gestion de l'alerte*. Document de présentation pour l'assemblée des communautés de France – le club des agglomérations, mercredi 21 avril 2004, Issy-les-Moulineaux
- *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Cour des Comptes, novembre 2005.
- *Les aspects organisationnels et humains des Plans Communaux de Sauvegarde*.- Rencontre Technique du Réseau Risques organisée par le réseau IDEAL, Paris, 2 avril 2008.
- *Les permis de construire et les autorisations d'urbanisme. L'essentiel de la réforme,* DGUC, sous-direction du droit de l'urbanisme, bureau législation et recommandations, Paris, 2004
- *Les risques majeurs : l'approche de la communauté urbaine de Nantes*, Note de service, mission risques et pollutions, novembre 2002.
- *Modélisation prospective de la Loire estuarienne. Synthèse générale.* Agence de l'eau Loire Bretagne, Association communautaire de l'estuaire de la Loire, Communauté européenne, État, Port autonome Nantes/St-Nazaire, VNF, novembre 2000
- *Nantes Métropole : une ambition économique*, Nantes Développement, agence de développement économique de Nantes Métropole, 2006
- *Principe d'aménagement de la Plaine alluviale du Havre. Projet.* Agence d'urbanisme de la région du Havre, décembre 2002
- *Profil environnemental régional Rhône-Alpes 2006*, DIREN Rhône-Alpes
- *Projet de protocole d'orientation communes*, Document de présentation pour la réunion des maires du syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise réalisé

par la direction urbaine de la sécurité civile – service de prévention des risques et de gestion des crises, le 22 juin 1999
- *Projets de lutte contre les inondations*, Direction de l'Eau, CODAH.
- *Question de silhouette*, Le Figaro, 28/08/1990.
- Rapport d'audit de la commission géotechnique, Direction de l'évaluation et de la performance, Grand Lyon, juillet 2005
- *Schéma de Cohérence et d'orientation Territorial de l'Estuaire de la Seine – Pointe de Caux*, Agence d'urbanisme de la région Havraise, 2007
- *Tableau de bord du développement de la région du Havre*, n°1, Agence d'urbanisme de la région du Havre, mars 2001

**Sites Internet consultés**

- CODAH, communauté d'agglomération de la région havraise : www.agglo-lehavre.fr
- Délégation interministérielle à la Ville : www.ville.gouv.fr/
- Démarche d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) en Alsace : www.pprt-alsace.com/
- Direction générale des collectivités locales : www.dgcl.interieur.gouv.fr
- Dictionnaire du droit privé français, par Serge BRAUDO, Conseiller honoraire à la Cour d'appel de Versailles : www.dictionnaire-juridique.com/dictionnaire-juridique.php
- Grand Lyon, communauté urbaine de Lyon : www.grandlyon.com
- INHES (Institut National des Hautes Études en Sécurité) : www.inhes.interieur.gouv.fr
- INSEE (Institut national de la Statistique et des Études Économiques) : www.insee.fr
- IRMA (Institut des Risques Majeurs) : www.irma-grenoble.com/
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement de territoires : www.developpement-durable.gouv.fr/
- Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales : www.interieur.gouv.fr
- Nantes Métropole, communauté urbaine de Nantes : www.nantesmetropole.fr
- Vie publique, site édité par la Documentation française sur l'actualité politique, économique, sociale et internationale : www.vie-publique.fr/
- Ville de Lyon : www.lyon.fr
- Ville de Nantes : www.nantes.fr
- Ville du Havre : www.ville-lehavre.fr

**Documentaire**

- BENGUIGUI Yamina, *9/3, mémoire d'un territoire*, Elemiah, 2008.

# ANNEXES

Annexe 1 : Glossaire des sigles utilisés ..... 359
Annexe 2 : Guide d'entretien ..... 364
Annexe 3 : Tableau comparatif des entretiens menés sur les trois agglomérations ..... 366
Annexe 4 : Démarche d'enquête statistique du rapport sur la mise en place des plans communaux de sauvegarde, réalisé pour le conseil national de la protection civile ..... 367

## Annexe 1 : Glossaire des sigles utilisés

- ACRN : l'association communautaire de la région nantaise est créée en novembre 1967. Elle est composée de 36 communes.
- AURAN : l'agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise est créée en 1978 pour donner un lieu d'études et de propositions sur la mise en place du SIVOM.
- BRGM : Le bureau de recherche géologique et minière est un établissement public qui développe des méthodologies et des techniques dans le domaine des ressources et des risques liés au sol et au sous-sol.
- CGCT : le code général des collectivités locales regroupe, en France, des dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des collectivités territoriales.
- CLIC : le comité local de concertation et d'information sur les risques industriels crée un cadre d'échanges d'informations, en invitant les industriels et les pouvoirs publics à présenter leur stratégie et leurs résultats en matière de sécurité. Il est composé de 5 collèges : administration, exploitants, collectivités territoriales, riverains et salariés.
- CODAH : la communauté d'agglomération de la région havraise est un EPCI créé en 2001.
- COPR : la cellule opérationnelle de prévention des risques est le nom exact de ce qui est appelée dans la thèse, faciliter la lecture du texte, la cellule anti-pollution de la communauté urbaine de Nantes.
- DTA : la directive territoriale d'aménagement est un outil juridique français permettant de formuler des obligations ou un cadre particulier concernant l'environnement ou l'aménagement du territoire. C'est à la fois un document d'aménagement du territoire et un document d'urbanisme, élaboré sous la responsabilité de l'État et approuvé par décret en Conseil d'État.
- DDE : les directions départementales de l'équipement sont des services déconcentrés placées sous la tutelle du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (voir : MEEDDAT).
- DDRM : le dossier départemental des risques majeurs est un dossier synthétique, établi par le préfet, qui reprend les informations essentielles sur les risques naturels et technologiques majeurs, notamment les plans particuliers d'intervention et les plans de prévention des risques, mais aussi les textes législatifs.
- DICRIM : le document d'information communal sur les risques majeurs est un document réalisé par le maire dans le but d'informer les habitants de sa commune sur les risques naturels et technologiques, sur les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde ainsi que sur les moyens d'alerte et de secours en cas de survenance d'un risque.
- DIRM : la direction d'information sur les risques majeurs est le service dédié à la prévention et la gestion des risques dans l'agglomération havraise.
- DOS : le directeur des opérations de secours est obligatoirement exercé par le maire ou par son représentant, ou alors par le préfet si celui-ci prend la direction des opérations, dans le cadre du déclenchement d'un plan secours (ORSEC ou PCS). Il répartit les fonctions de chaque membre de la cellule de crise (voir : PC), il décide des stratégies, il valide les communiqués destinés à la presse ou à la population et il clôt le plan de secours.
- DRIRE : la direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement est un service déconcentré du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie pour les compétences relevant des ministères à l'Industrie, de l'Ecologie et des Transports.
- EPCI : un établissement public de coopération intercommunale est une structure administrative développée, depuis la loi Chevènement (juillet 1999), regroupant des communes ayant choisi de développer un certain nombre de compétences en commun concernant le développement économique et urbain.
- ERP : un établissement recevant du public désigne, en droit français, les lieux publics ou privés accueillant des clients ou des utilisateurs autres que les employés (salariés ou fonctionnaires).

- ESB : l'encéphalopathie spongiforme bovine est une infection dégénérative du système nerveux central des bovins. C'est une maladie mortelle causée par un agent, appelé prion.

- FRAPNA : la fédération régionale des associations de protection de la nature est une association « loi 1901 », créée en 1971, qui a pour objet la défense, la sauvegarde, la protection, la valorisation de l'environnement, des sites, des paysages, des écosystèmes et des milieux naturels.

- GIP : un groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public, dotée d'une structure de fonctionnement et de règles de gestion, établissant un partenariat entre au moins un partenaire public et des organismes privés ayant un objectif déterminé. Le groupement d'intérêt public a une mission administrative ou industrielle et commerciale, pour une durée limitée.

- GRAND LYON : nom de la communauté urbaine de Lyon depuis 1987.

- INSEE : l'institut national de la statistique et des études économiques est chargé de la production et de l'analyse des statistiques officielles en France. Il est rattaché, en tant que direction générale, au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

- MEDAD : le ministère de l'environnement, du développement et de l'aménagement durable.

- MEEDDAT : le ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement des territoires.

*NDLR : le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (le MEDAD) est devenu le ministère de l'Ecologie, de l'Energie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (le MEEDDAT) en mars 2008.*

- NANTES MÉTROPOLE : nom de la communauté urbaine de Nantes depuis 2001.

- OREAM : les organisations d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine ont été mises en places en 1966 autour de cinq des métropoles d'équilibre : Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille, Lyon, Nancy-Metz et Nantes-Saint-Nazaire. Elles réunissaient architectes, urbanistes, ingénieurs, géographes, économistes et sociologues afin de préparer des schémas directeurs d'urbanisme.

- ORMES : l'office des risques majeurs de l'estuaire de la Seine est une association « loi 1901 » qui regroupe, sur l'ensemble du territoire de l'Estuaire de la Seine, tous les gestionnaires des risques et de la sécurité, notamment communaux, industriels et portuaires. Son rôle est d'aider ces derniers à gérer l'alerte, l'information préventive et les mesures de sauvegarde, ainsi que de communiquer auprès de la population de l'ensemble du territoire.

- ORSEC : le plan ORSEC (Organisation des SECours) est un système polyvalent de gestion de la crise c'est-à-dire l'organisation des secours et la recensement des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe. Le plan ORSEC national a été supprimé par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. Il coexiste depuis : un Plan ORSEC zonal (décidé par le Préfet de zone de défense), un Plan ORSEC départemental (décidé par le Préfet de département), un Plan ORSEC maritime (décidé par le Préfet maritime) et le Plan communal de sauvegarde (décidé par le maire d'une commune).

- PAC : Le porter-à-connaissance contient, selon le code de l'urbanisme (art L 121.2 et R 121.1), les connaissances, collectées par le préfet, que les collectivités locales doivent répercuter dans les procédures d'élaboration ou de révision de documents d'urbanisme : les projets d'infrastructures nationales relevant des politiques routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires de l'État, les directives territoriales d'aménagement, les servitudes d'utilité publique et les protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine.

- PADD : projet d'aménagement et de développement durable est la pièce centrale du plan local d'urbanisme (voir : PLU), exposant les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme de la commune, avec lesquelles les autres pièces du PLU devront être cohérentes.

- PADOG : le plan d'aménagement et d'organisation générale définit les principes généraux devant servir de vase à l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme. Ses objectifs sont de faire des propositions d'équipement, de structuration et de limites à l'extension spatiale, mais il est totalement dépourvu de caractère réglementaire.

- PC : le poste de commandement est la cellule de crise mise en place en cas de déclanchement d'un plan de secours. Il est en relation directe et constante avec le directeur des opérations de secours (voir : DOS). Le PC permet au DOS de disposer d'outils de communication qui lui servent à collecter l'information et à la transcrire afin qu'elle soit aisément exploitable en temps réel.

- PCS : Le plan communal de sauvegarde est un document de planification de la sauvegarde à apporter aux populations en cas d'accident, élaboré sous la responsabilité des maires (issu de la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004).

- PFMS : les plans familiaux de mise en sûreté. Inspirés de dispositions existantes au Japon et aux États-Unis, ces plans familiaux rassemblent des consignes de sauvegarde et de comportements à adopter en cas de survenue d'un évènement exceptionnel.

- PHEC : la cote des plus hautes eaux connues correspond, dans l'état de connaissance actuelle, aux limites des zones qui ont été inondées lors de crues passées, par exemple pour la Loire moyenne celles de 1846,1856 et 1866 et pour la Basse Loire celles de 1843 et 1910. Les altitudes des P.H.E.C sont exprimées dans le système de Nivellement Général de la France (on parle de « mètres NGF »).

- PHEP : la cote des plus hautes eaux prévisibles s'exprime selon un degré de probabilité déterminé, par exemple en conditions de crue décennale L'enveloppe de la crue décennale est la zone inondée par une crue qui a 1 chance sur 10 de se produire au cours d'une année. La cote des plus hautes eaux prévisibles s'exprime en mètres NGF (voire : PHEC).

- PLU : le plan local d'urbanisme est le principal document d'urbanisme de planification communal ou éventuellement intercommunal. L'intégralité du territoire de la ou des communes concernées est soumise au PLU, y compris les zones d'aménagement concertées qui pouvaient autrefois disposer de leur propre document d'urbanisme. Seules sont exclues des zones dont l'aménagement relève de la compétence de l'État, comme les secteurs sauvegardés et les opérations d'intérêt national.

- POI : le plan d'organisation interne décrit les moyens à mettre en œuvre au sein d'un site industriel en cas d'accident. Il apporte toutes les dispositions dont doit disposer le directeur des secours (voir : DOS) pour l'aider à définir rapidement une stratégie d'intervention et à organiser la mise en place des moyens en hommes et en matériels pour lutter contre le sinistre survenu dans l'entreprise.

- POLMAR : les plans POLMAR constituaient des plans d'intervention en cas de pollution accidentelle des milieux marins, permettant la mobilisation et la coordination des moyens de lutte préalablement identifiés. Ils ont été intégrés au plan ORSEC par loi de sécurité civile de 2004.

- POS : le plan d'occupation des sols est un document d'urbanisme, prévu par le droit français, créé par la loi d'orientation foncière de 1967. Sa disparition a été prévue par la loi de solidarité et de renouvellement urbains du 13 décembre 2000, au profit des nouveaux plans locaux d'urbanisme (voir : PLU).

- PPI : le plan particulier d'intervention concerne l'organisation des secours au sein d'une entreprise industrielle en cas d'accident très grave, dont les conséquences débordent ou risquent de déborder largement le cadre d'une usine, et ce en vue de la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

- PPMS : les plans particuliers de mise en sûreté sont des dispositifs d'organisation interne aux établissements publics permettant d'assurer la sécurité des usagers et des personnels en attendant l'arrivée des secours. Les cibles prioritaires du PPMS sont les établissements scolaires.

- PPRN : le plan de prévention des risques naturels est un document qui délimite les zones exposées aux risques naturels (inondation, mouvement de terrain, avalanches, feux de forêt, séisme) et définit des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde des personnes et des biens vis-à-vis de l'impact néfaste des événements exceptionnels (loi de 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement).

- PPRT : le plan de prévention des risques technologiques est un document qui, d'une part, délimite des zones d'exposition aux risques technologiques, et d'autre part, peut interdire ou limiter la réalisation d'aménagements, d'extensions ou de constructions nouvelles pour les zones

définies dans le zonage du PPRT (loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages).

- PSS : le plan des surfaces submersibles est le premier document instaurant une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation du sol en cas de risques d'inondations. Il permet à l'administration de s'opposer à toute action ou ouvrage susceptibles de faire obstacle au libre écoulement des eaux ou à la conservation des champs d'inondation.

- PUCA : le programme urbanisme construction architecture développe, depuis sa création en 1998, à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentations et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale.

- RNU : le règlement national d'urbanisme concerne l'ensemble des règles générales applicables en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'État. (Alinéa 1 de l'article L. 111-1 du Code de l'urbanisme).

- SCOT : le schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou de groupements de communes, les organisations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles.

- SDAU : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme étaient un document d'urbanisme français, fixant les orientations stratégiques du territoire concerné et détermine, sur le long terme, la destination générale des sols. Ils permettaient de coordonner les programmes locaux d'urbanisation avec la politique d'aménagement du territoire (loi d'orientation foncière de 1967).

- SDIS : les services départementaux d'incendie et de secours sont chargés de la lutte contre l'incendie, de l'évaluation des risques technologiques et naturels, des moyens de secours et de l'évacuation, notamment lors d'accidents, de sinistres ou de catastrophes.

- SIDPC : le service interministériel de défense et de protection civile est aussi appelé le service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile (SIRACED-PC).

- SIG : le système informatique de géographie est un outil informatique permettant d'organiser et de présenter des données numériques spatialement référencées, ainsi que de produire des plans et des cartes. Ses usages couvrent les activités géomatiques de traitement et de diffusion de l'information géographique.

- SIGRIMAS : le système d'information géographique sur le bassin des risques majeurs de la Seine est composé d'une base de données alimentée par des ressources géomatiques portant sur l'analyse spatiale des impacts des risques, sur l'analyse d'imagerie aérienne et satellitaire pour suivre les transformations de l'occupation des sols et sur l'analyse spacio-accoustique.

- SIHRH : le syndicat intercommunal d'hygiène de la région havraise est créé en 1950.

- SIVOM : les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple exercent des responsabilités variées qui lui ont été transférées par les différentes communes. Ils peuvent disposer de compétences très diverses : collecte et traitement des ordures ménagères, création et entretien de voirie, équipements sportifs, action sociale, etc.

- SIVU : les syndicats intercommunaux à vocation unique sont, en France, un type d'établissement public de coopération intercommunale, qui ne dispose que d'une seule compétence fixée dans ses statuts.

- SPPI : les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles sont des structures collégiales qui réunissent l'ensemble des acteurs locaux (services de l'État, collectivités locales, industriels, associations...) ayant un intérêt commun pour les questions d'environnement industriel.

- SRAS : le syndrome respiratoire aigu sévère ou « pneumopathie atypique » est un maladie respiratoire, dont les symptômes sont des poussées de fièvre et des problèmes respiratoires, tels

que la toux et la détresse respiratoire. La gestion de l'alerte vis-à-vis d'une infection respiratoire grave et contagieuse a connu une explosion en 2003. Le virus s'est avéré finalement peu transmissible.

- TPU : la taxe professionnelle unique est constituée de quatre taxes (la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le bâti, la taxe foncière sur le non bâti et la taxe professionnelle qui concerne les entreprises) récoltées par l'EPCI. Pour que les communes ne soient pas pénalisées trop fortement et pour éviter un enrichissement des EPCI, ces derniers reversent une contribution de compensation égale à la différence entre montant de la taxe professionnelle que la commune percevait auparavant et le montant des charges que les communes ont transféré aux EPCI.

- VNF : voies navigables de France est un est un établissement public, sous la tutelle du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable, et de l'Aménagement du territoire, qui concourt ainsi à l'ensemble des politiques liées à la préservation et au développement des voies d'eau.

- ZAC : la zone d'aménagement concerté est une procédure d'aménagement du droit français de l'urbanisme instituée par la loi d'orientation foncière de 1967 pour faciliter la concertation entre les collectivités publiques et les promoteurs privés qui faisaient preuve de beaucoup de réticence des grands ensembles des années 1970. Accessoirement, il s'agissait de procéder à une déconcentration et à une uniformisation des contrôles étatiques sur les opérations d'aménagement.

- ZNIEFF : les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique font partie d'un programme initié par le ministère en charge de l'environnement et lancé en 1982 par le Muséum national d'histoire naturelle. Il correspond au recensement d'espaces naturels terrestres remarquables.

- Z1 / Z2 : la zone Z1 limite des effets mortels c'est-à-dire la distance en deçà de laquelle un accident peut provoquer statistiquement au moins 1% de décès. La zone Z2 limite des effets irréversibles c'est-à-dire la zone où l'on peut voir apparaître des effets sur la santé entraînant des séquelles permanentes (loi n°87-565 du 22 juillet 1987).

## Annexe 2 : Guide d'entretien

Contrairement à une « grille » d'entretien, le « guide » d'entretien permet d'adapter la hiérarchie des questions en fonction des réponses obtenues ou en fonction du déroulé général de l'entretien
Nb : ® question de relance

Protocole d'enquête (Présentation hors enregistrement)
« Bonjour,
Je m'appelle Mathilde Gralepois, je suis doctorante au laboratoire Territoires, Techniques et Sociétés. Je réalise une thèse sur la prise en compte des risques collectifs dans les politiques d'aménagement des territoires. Je me demande quel le rôle les EPCI tiennent dans cette action publique Dans le cadre de ma thèse, je réalise des entretiens avec les principaux acteurs locaux de la prévention et de la gestion des risques. Je m'intéresse aux missions qu'ils exercent et à la vision qu'ils ont de l'évolution des enjeux institutionnels et politiques au niveau local. Je souhaiterais vous poser quelques questions.
Cet entretien se déroule dans le cadre d'un travail universitaire. Il n'a pas d'autre finalité. Je souhaiterais l'enregistrer à des fins de retranscription.
Vous êtes libres de répondre ou non aux questions.
Vous pouvez à tout moment décider d'arrêter l'entrevue.
Acceptez-vous de commencer l'entretien ? »

**La gestion des risques dans l'agglomération**
Il existe une politique de prévention et de gestion des risques depuis de nombreuses années dans l'agglomération. Comment raconteriez-vous sa genèse sur le territoire de l'intercommunalité ?

**Mission & compétences d'attribution**
Quels sont les principaux dossiers sur lesquels vous travaillez en ce moment ?
® Suite aux récents textes de lois et décrets d'application, percevez-vous des changements et des évolutions dans les domaines de compétences que vous avez en charge ?

Quelles sont selon vous les nouvelles compétences de l'agglomération en matière de prévention et de gestion des risques ?
Pour les services extérieurs à l'EPCI : Dans quel cadre êtes-vous amené à coopérer ?

Cette prise de compétence « prévention et gestion des risques » semble relativement nouvelle pour les EPCI. Comment expliquez-vous l'existence d'un service dédié ?

> ® Mais les missions de prévention et de gestion des risques pourraient être remplies par une autre direction, comme la voirie, l'urbanisme ou l'environnement ?

® Les élus communautaires et communaux comprennent-ils le rôle de votre service ?

® Et les services techniques de l'agglomération et des communes ?

**Risques et urbanisme**

Depuis la loi sur le renouvellement urbain de 2000 et les dernières lois sur les risques collectifs, comment se déroule la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme ?

® Comment cela se déroule-t-il dans les politiques d'aménagement des territoires et de développement urbain ?

Y a-t-il, selon vous, une contradiction entre le développement urbain et la prise en en compte des risques technologiques et naturels ?

® Les différents partenaires des collectivités locales et des services d'Etat partagent-ils ce point de vue ?

**Perspectives**

Comment envisagez-vous les perspectives de votre service : en terme de ressources humaines, techniques, budgétaires… ?

**Annexe 3 : Tableau comparatif des entretiens menés sur les trois agglomérations**

| | Nantes Métropole | Grand Lyon | CODAH |
|---|---|---|---|
| Direction générale | Philippe MAREST | Benoît QUIGNON | Frédéric PROVIENSKI |
| Direction service « risques » | Jöel GARREAU | Jean VILLIEN | Patrick LIONS |
| Chargé-e-s de mission | Isabelle BESANCON | Yves DELACRETAZ | Pascal MALLET |
| | Hervé PERRONNEAU | Jacques COUBERT | Marie-Andrée DECELLE |
| | Audrey PERROTEAU | Michel CASSINELLI | Ludivine BLOQUEL- BOUREL |
| | (*nb. enregistrement endommagé)* | | Claude BERNES |
| | | | Sylvain SOYER |
| Direction de l'Urbanisme | Louis-Pierre TRET | Patrick CLANCY | *(nb. Pas de direction à l'urbanisme)* |
| Direction aménagement des territoires | Olivier BESSIN | Jean-Claude QUEVREUX | Jean-Louis MIGNARD |
| SIDPC - Préfecture | Jean-Pierre MALTETE | Patrick POQUET | Christine MEIER |
| DDE/services risques & inondations | Françoise DENIS | Bruno DEFRANCE | Bruno DUMONT |
| DRIRE/cellule risques industriels | Bernard LECLERC | Renal VIOLLOT | Pierre CRENN |
| | | Gérard BERNE - SPPPI | |
| Elu-e-s EPCI | Ronan DANTEC | Michel REPPELIN | Chantale SAYARET |
| | | Claude PILLONEL | |
| Elu-e-s communes | Henri DUCLOS (Nantes) | Georges PASINI (Lyon) | |
| | | Michel AUROY (Neuville) | Jean-Paul LECOQ (Gonfreville L'Orcher) |
| | | Michel GUILLOUX (Feyzin) | Jacques DUBOIS (Ste Adresse) |
| Agents communaux de sécurité civile | Isabelle PLESSIS (Nantes) | Armêla LEHENO (Villeurbanne) | Christophe BOIS (Le Havre) |
| | Gérard PION (St_Herblain) | | |
| Personnes qualifiées | Jean-Claude DEMAURE (ancien élu) | Marion BOISSEL (agence urbanisme) | Jean Marc OLIVIER (agence urbanisme) |
| | Pierre CONIL (BRGM) | Nadia MABILLE (Agenda 21) | Grégory COUTURIER (cabinet DGS) |
| | Gabriel VITRE (Conseil de Développement) | | Aurélie LAYET (Développement durable) |
| | Thomas QUERO (Cabinet du Maire) | | |
| **Total** | **18** | **19** | **18** |

**Annexe 4 : Démarche d'enquête statistique du rapport sur la mise en place des plans communaux de sauvegarde, réalisé pour le conseil national de la protection civile**

Cette enquête a été commandée par le groupe de travail de la 5ème Commission « Risques Industriels - Transports » du Conseil National de la Protection Civile. L'enquête sociologique a été réalisée de septembre 2006 à septembre 2007. Deux questionnaires ont été réalisés –un pour les communes et l'autre pour les EPCI– afin d'apporter un éclairage sociologique sur les conditions de mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS).

Ces questionnaires ont été complétés par les réflexions fournies lors des réunions du groupe de travail GT5. Dans une première partie, ils traitent de l'organisation communale de la prévention et la gestion des risques en questionnant ses principes politiques (rôle de l'information, prise en charge spécialisée des risques, etc.). Dans une seconde partie, les questionnaires interrogent la gestion territoriale supra-communale (relations avec les services d'État, les services d'incendie et les autres collectivités locales, etc.) en insistant tout particulièrement sur la mise en place d'établissements publics de coopération intercommunale.

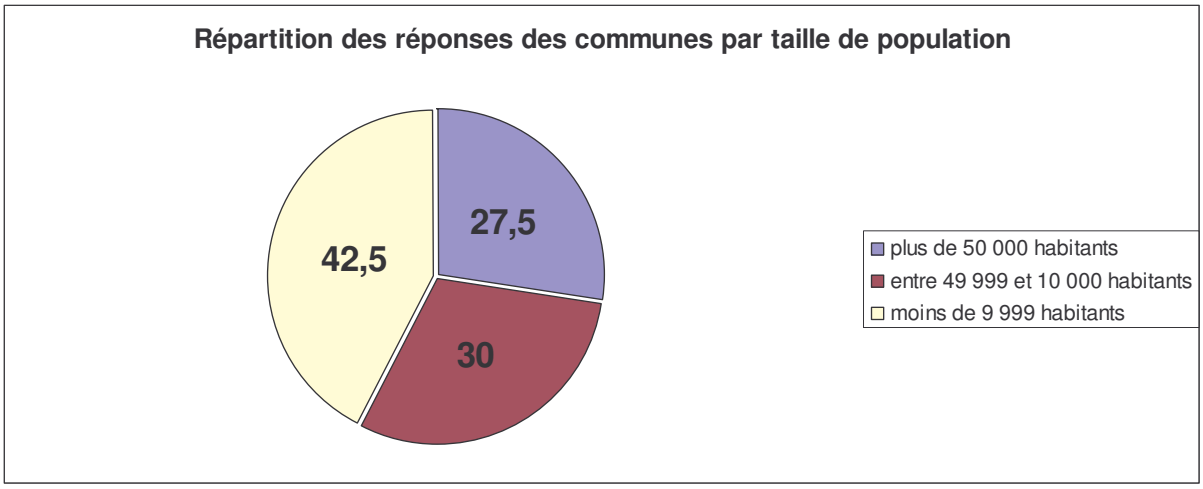
Les questionnaires ont été diffusés en décembre 2006 à environ 450 collectivités territoriales (communes et intercommunalités) aux membres de l'association Nationale des Communes pour la Maîtrise des Risques Technologiques Majeurs et du Réseau IDEAL Risques, réseau de mutualisation des connaissances et des bonnes pratiques entre collectivités territoriales sur les questions de Risques. Le 1er février 2007, la réception de questionnaires est arrêtée. L'échantillon d'enquête comprend 73 réponses soit 33 établissements publics de coopération intercommunale et 40 communes, soit environ 21% de taux de réponse.

L'ensemble des réponses constitue notre socle statistique. L'échantillon de réponses est peu nombreux. Cela pose-t-il des problèmes pour produire cette enquête ? Y a-t-il un danger de manque de représentativité ?

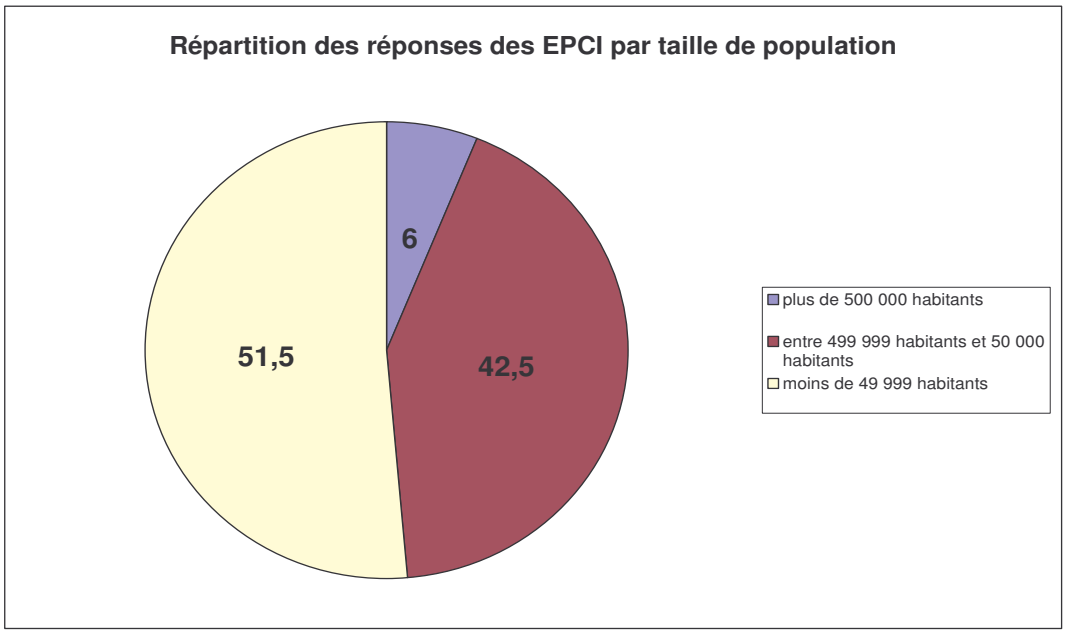
Pour reprendre la préface de Raymond Aron dans *Le savant et le Politique* de Max Weber : « *Les connaissances sociales s'élèvent au niveau de la science dans la mesure où elles s'accompagnent d'une conscience exacte de leur portée, et aussi de la limite de leur validité* ». Il faut donc poser les limites de cet échantillon. D'une part, l'échantillon montre un fort taux de réponses dans les départements d'origine des membres du groupe de travail. En diffusant l'importance des réponses pour la validité de cette enquête, les membres ont pu influencer les acteurs de certains territoires (notamment la Seine-Maritime, le Rhône et la Loire-Atlantique). C'est un des biais assumé de l'enquête. D'autre part, la diffusion du questionnaire par l'association des maires de communes à risques technologiques et par le réseau IDEAL implique que les réponses obtenues proviennent de communes ayant une sensibilité aux questions soulevées par les politiques de gestion et de prévention des risques.

Face à des doutes, une étude préliminaire sur la représentativité de l'échantillon a été menée.

Concernant la répartition des communes, par taille de population, l'échantillon de réponses montre une diversité intéressante : 42, 5% de communes de moins de 9 999 habitants, 30% de communes entre 10 000 et 49 999 habitants et 27,5% de communes de plus de 50 000 habitants.




Concernant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le déséquilibre apparent entre les réponses des EPCI de moins de 49 999 habitants (51,5%), les EPCI entre 50 000 et 499 999 habitants (42,5%) et les EPCI de plus de 500 000 habitants doit être lu à la lumière des chiffres de la Direction Générale aux Collectivités Locales au 1er janvier 2006[404] qui recensent le nombre et le type d'EPCI. Les réponses de l'enquête représente : 1 % de communautés de communes ; 7% des communautés d'agglomération ; et 21% des communautés urbaines.




[404] Chiffre arrondi à l'entier le plus proche selon les données de la Direction Générale des Collectivités Locales Au 1er janvier 2006, recensait : 14 communautés urbaines, 164 communautés d'agglomération et 2 389 communautés de communes.

# Sommaire

**INTRODUCTION GÉNÉRALE** **11**

**A. Chapitre de présentation – La configuration des risques collectifs dans les agglomérations urbaines** **16**

**Conclusion du chapitre de présentation - La configuration territoriale des risques** **45**

**B. Méthodologie** **49**

**C. Plan de thèse** **73**

**PREMIÈRE PARTIE - LA MISE SUR AGENDA INSTITUTIONEL DE L'APPROCHE URBAINE DES RISQUES COLLECTIFS À L'ÉCHELLE DES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES.** **75**

**Chapitre 1 - Requalification urbaine et systémique du risque collectif. Territorialiser pour problématiser** **79**

**Chapitre 2 - L'inscription institutionnelle de la pertinence territoriale. Chronique d'un cadre annoncé** **118**

**Chapitre 3 - Organisation administrative et instruments d'action publique, outils de consolidation de « l'évidence territoriale » ?** **148**

**DEUXIÈME PARTIE – L'APPROCHE TERRITORIALE DES RISQUES COLLECTIFS FACE AU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET À LA RÉGULATION DU FONCTIONNEMENT DES AGGLOMÉRATIONS** **190**

**Chapitre 4 - L'intégration des risques endo-urbains dans les politiques d'urbanisme : un lecteur de la localisation des enjeux de développement économique et urbain.** **194**

**Chapitre 5 – L'approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération peut-elle réguler le fonctionnement des agglomérations urbaines ?** **268**

**CONCLUSION GÉNÉRALE** **330**

**BIBLIOGRAPHIE** **339**

**ANNEXES** **358**

**Les risques collectifs dans les agglomérations françaises.**
**Contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratif locaux.**

La thèse porte sur les conditions d'émergence d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques collectifs à l'échelle des agglomérations urbaines. Cette approche s'appuie une définition endogène et extensive du mot « risque », qui vise finalement à un fonctionnement sans incident des villes. Le suivi du parcours des agents administratifs, principaux porteurs de cette ambition dans les trois intercommunalités françaises étudiées (agglomérations de Nantes, de Lyon et du Havre), permet de mesurer la réception de cette approche dans la gouvernance locale et dans le développement des agglomérations urbaines.

La première partie de la thèse, qui couvre les années 1960 à 2000, vise à montrer la lente légitimation d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques jusqu'à la structuration administrative de services dédiés. La seconde partie de la thèse, qui couvre les années 2000 à 2006, examine les conditions de leur maintien sur l'agenda. Contre toutes attentes, les agents publics ne réussissent pas à inscrire leur approche des risques dans les politiques d'urbanisme. Par contre, ils parviennent à la valoriser dans la politique locale de sécurité civile.

Cette thèse met les agents territoriaux au cœur de l'analyse de l'action publique et de l'évolution des représentations urbaines. Mais c'est dans la confrontation de ces agents publics aux autres techniciens, communaux ou d'État, et surtout dans le rapport aux élus, que se révèlent les enjeux politiques de la prise en compte des risques dans le développement urbain.

Mots-clés

- Politique de prévention et de gestion des risques collectifs
- Politiques d'urbanisme et d'aménagement des territoires
- Gouvernance territoriale
- Analyse des politiques locales

---

**Collective risks in French city regions.**
**Forms and limits of a territorial approach to the prevention and management of risks through a focus on local administrative officials.**

This thesis is concerned with the conditions in which a territorial approach to the prevention and management of collective risks within city regions has emerged. This approach offers an endogenous definition of risks, linking them to the overall functioning of cities. With a focus on the role of technical and administrative officials, the thesis explores whether the formation of a territorial approach to risks leads to transformations in wider urban development policies

The first section presents modes of the territorial definition of risks between 1960 and 2000, used by public officials aiming to justify and legitimate their roles within intercommunal institutions, such as the institutional enrolment of a public action at the level of the city region and the administrative structuring of a dedicated service. The second section analyses the conditions of its continuing importance in the public policy agenda between 2000 and 2006. Against all expectations, public officials found during this period neither an opening nor a foothold in planning policies for their actions. Nevertheless, they did find possibilities for maintaining its importance in the formation of a territorial approach to civil security.

The thesis restores the administrative and political role of territorial agents to the core of analysis of public action and of evolving urban representations. Focusing on how the policy of risk prevention and management is framed by a set of technical and administrative discourses, the study retraces the hidden face of the political challenges associated with taking into account risks in wider urban development.

Keywords

- Policies for the prevention and management of collective risks
- Urban planning and spatial planning policies
- Territorial Governance
- Analysis of local policies