



HAL
open science

“ Vivre avec ” ? : émergence et défis des pratiques intégrées pour faire face aux risques et aux crises localement. Une enquête dans les scènes locales des risques des agglomérations de Nantes et du Havre

Cassandre Rey-Thibault

► **To cite this version:**

Cassandre Rey-Thibault. “ Vivre avec ” ? : émergence et défis des pratiques intégrées pour faire face aux risques et aux crises localement. Une enquête dans les scènes locales des risques des agglomérations de Nantes et du Havre. Géographie. Université Paris-Est, 2022. Français. NNT : 2022PESC1001 . tel-04318362

HAL Id: tel-04318362

<https://pastel.hal.science/tel-04318362>

Submitted on 1 Dec 2023

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, École Doctorale Ville, Transports et Territoires
Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés**

Thèse de doctorat en géographie

**« Vivre avec » ? : émergence et défis des pratiques
intégrées pour faire face aux risques et aux crises
localement**

**Une enquête dans les scènes locales des risques des
agglomérations de Nantes et du Havre**

Cassandra REY-THIBAUT

Thèse dirigée par Valérie November

Soutenue publiquement à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée le 26 septembre 2022

Membres du jury :

Olivier Borraz, directeur de recherche, CNRS Sciences Po (Rapporteur)

Mathilde Gralépois, maîtresse de conférences, Université de Tours (Rapporteuse)

Gilles Jeannot, directeur de recherche, ENPC (Examinateur)

Andrew Lakoff, professeur, University of Southern California (Examinateur)

Valérie November, directrice de recherche, CNRS (Directrice de thèse)

Magali Reghezza-Zitt, maîtresse de conférences, Ecole normale supérieure (Examinatrice)

Résumé de la thèse

La thèse porte sur les pratiques d'intégration des politiques de prévention des risques et celles de gestion de crise dans les territoires locaux. Alors que les représentations cycliques promues par la prévention des catastrophes invitent à penser la cohérence de toutes les actions pour en diminuer les effets, l'action publique pour « faire face » aux risques et aux crises reste extrêmement fragmentée en France. Les réglementations, les outils et les acteurs chargés de prévenir les risques cohabitent avec ceux qui préparent la survenue de crises. En suivant l'activité des principaux acteurs locaux qui s'emparent de ces sujets à l'échelle d'agglomérations (agents des intercommunalités et de services déconcentrés de l'État), l'analyse met en évidence l'existence d'espaces de pratiques communes, dont elle décrit l'émergence et les effets.

L'intégration est étudiée d'abord à partir d'une sociologie politique des administrations et des organisations locales. Celles-ci envisagent et pratiquent l'intégration selon des modalités très différentes : via l'institutionnalisation des collaborations entre services d'une part, et au travers de l'approfondissement d'une approche intégrée s'appuyant sur une définition endo-urbaine des risques (Gralepois 2008), d'autre part. L'intégration est ensuite lue au travers des articulations d'instruments d'action publique et d'autres dispositifs socio-techniques locaux. Ces articulations négociées entre acteurs locaux transforment *in fine* la façon dont les risques et les crises sont intégrés aux systèmes urbains.

Cette thèse met les agents territoriaux et leurs actions au cœur de l'analyse. Mais en explorant les espaces communs aux pratiques de prévention des risques et de gestion de crise, ce sont aussi les continuités et les porosités entre les notions de risques et de crise que la thèse se propose de mettre en lumière.

Mots clés : prévention des risques ; gestion de crise ; pratiques locales ; articulations ; vivre avec

Abstract

This thesis focuses on the integration practices of risk prevention and crisis management policies at the local level. While the cyclical representations promoted by disaster studies invite us to think about the coherence of all actions to reduce their effects, public action to "face" risks and crises remains extremely fragmented in France. Regulations, tools and actors in charge of risk prevention coexist with those who prepare for the occurrence of crises. By following the activities of the main local actors who deal with these issues at the scale of urban areas (agents of inter-municipalities and local state services), the analysis highlights the existence of common practice areas, whose emergence and effects are described.

Integration is studied first from political sociology of local administrations and organizations, then through public action instruments. The local actors envisage and practice integration through the institutionalization of collaboration between services on the one hand, and through the development of an integrated approach based on an "endo-urban" definition of risk (Gralepois 2008) on the other. Integration is then read through the articulations of public action instruments and other local socio-technical devices. These negotiated articulations between local actors ultimately transform the way risks and crises are integrated into urban systems.

This thesis places territorial agents and their actions at the heart of the analysis. Furthermore, by exploring the spaces common to risk prevention and crisis management practices, the thesis also seeks to highlight the continuities and porosities between the notions of risk and crisis.

Keywords: risk prevention, crisis management, local practices, articulations

Remerciements

C'est avec grand plaisir, qu'au terme de ce parcours de thèse, j'adresse mes remerciements chaleureux aux nombreuses personnes m'ayant accompagnée et soutenue au cours de ces (presque) cinq dernières années.

Je tiens en tout premier lieu à remercier ma directrice de thèse, Valérie November. Valérie est depuis les tout premiers jours de notre collaboration un soutien continu et bienveillant, sans qui tout cela aurait été impossible. Je lui suis infiniment reconnaissante pour sa confiance et son exigence, ainsi que nos moments d'échanges apaisants et toujours stimulants. J'ai du mal à réaliser que nous avons déjà collaboré depuis cinq années, en réunion zoom, relectures au bout de la nuit, cafés parisiens, etc. Merci encore pour tout.

Mes remerciements vont ensuite à Olivier Borraz, Mathilde Gralepois, Gilles Jeannot, Andrew Lakoff et Magali Reghezza-Zitt, qui ont accepté de faire partie du jury de la thèse, de la lire et de l'évaluer.

J'ai eu le privilège d'être quasiment continuellement financée pendant mon travail de thèse – et je tiens à remercier les différents organismes financeurs : l'Université Paris Est, au travers de la bourse de thèse « I-Site » ; l'Université Gustave Eiffel pendant une année d'ATER ; et enfin l'IFRIS, qui m'a assuré une bourse de mobilité pour mon séjour de recherche aux États-Unis. Outre le soutien financier, c'est la possibilité de réaliser des terrains d'enquête qui détermine la condition d'un doctorat. Je tiens donc à remercier tout particulièrement les personnes m'ayant ouvert les portes de leur organisation, en particulier à Nantes Métropole, Le Havre Seine-agglomération, les DDTM 76 et 44, ainsi que les SIRACED-PC de ces départements. Leurs disponibilités et leur aide ont rendu l'enquête de terrain particulièrement enrichissante et stimulante.

De retour au laboratoire, j'ai eu la chance de pouvoir être accueillie au quotidien dans un environnement de recherche dynamisant et bienveillant, où les doctorants et doctorantes sont pleinement intégrés à la vie académique. Au LATTS, les occasions d'échanges ne manquent pas, ouvrant de nombreuses perspectives de recherche et ressources théoriques. Tous ne peuvent être cités, mais je tiens à remercier particulièrement Stève Bernardin pour ses encouragements nombreux, son écoute, ses conseils toujours avisés sur tous les aspects de la vie de doctorant ; Hélène Ducourant et Félix Adisson pour leurs accompagnements dans les expériences d'enseignement ; et Elsa Vivant, pour ses conseils d'orientation, au LATTS et à Boston. Au sein du LATTS, l'axe RUE a constitué une ressource indéniable, et un espace de partage réjouissant. Je tiens tout particulièrement à remercier Jonathan Fayeton et Alice Azémar, mes co-bureaux « risques » toujours enthousiastes, ainsi que Youenn Gourain, Servane Gueben-Venière, Sofia Guevara Viquez, Sarra Kasri, Rina Kojima, Alexandre Geffroy, Robin Foot, et Geneviève Zembri.

Dans cet environnement si particulier où l'amitié et la stimulation intellectuelle se nourrissent l'une l'autre, les doctorants du LATTS constituent une équipe pleine de ressources. Les discussions à table, échange en séminaires de doctorants – en particulier l'invention des « Travaux de Recherche d'Utilité Collective » ! - pauses café, sorties de début de soirée ont été de multiples occasions d'avancer ou de se ressourcer au cours de la thèse. Merci ainsi à Solène, Constance, Aude, Emmanuelle, Camille, Mathilde Mo et Mathilde Ma, Elise, Victor, Marie et Juliette.

Cet environnement si porteur m'a poussée à trouver le courage et l'ambition de participer au programme *Science, Technology and Society*, à la Harvard Kennedy School, qui constituait un sacré défi. *I would like to give special thanks to Sheila Jasanoff, for her warm welcome, and to all the fellows of the 2021-2022 STS Program. The friendship I have encounter here had made me realized how much academia share common values and goals. A special thought for Vidya Subremanian who supported me day by day during the last and emotional weeks, Abbigya for her kindness and wisdom about the life of a phD candidate, and Gaby Bortz, for her lively support.*

Je tiens à remercier également les différents relecteurs et relectrices de cette thèse, pour leurs suggestions et leurs critiques toujours constructives : Stève Bernardin, Marie Jussaume, Rina Kojima et Youenn Gourain.

Un grand merci à la *team* renno-nantaise, pour ses distractions salutaires et ses encouragements répétés. Diane, Gary, Quentin, Raphaëlle, vous me manquez quotidiennement depuis les États-Unis. Merci aussi à mes hébergeuses parisiennes favorites, Garance et Paloma, qui m'ont changé les idées tous les soirs, et écouté de longues heures raconter mes histoires. Un merci tout particulier à ma Gabrielle, pour ta présence et ton soutien continu depuis toutes ces années. Que de chemin parcourus depuis les bancs du lycée !

Merci enfin à toute ma famille, pour votre soutien sans faille et affectueux, qui me porte chaque jour. Tout au long de la thèse, et jusque dans la dernière ligne droite, où vous avez constitué une super équipe de chasseurs de coquilles, vous avez été une ressource inestimable. Merci à toi, enfin, Jean-Baptiste, pour cette nouvelle aventure menée ensemble, et vivement toutes les autres qui viendront.

Table des matières

Introduction générale.....	13
PARTIE I : Risques et crises, des concepts aux catégories d'action publique et pratiques localisées.....	21
Chapitre 1 - Catastrophes, risques et crises : continuités et discontinuités conceptuelles.....	23
1. Les <i>disasters studies</i> : de l'étude des catastrophes à la prévention des risques et la gestion de crise	24
2. Complexifier la notion de risque pour saisir la prévention.....	26
2.1 La vulnérabilité : une notion complexe mais riche	26
2.2 La sociologie des risques : comprendre leur construction sociale.....	29
2.3 Risque, espace, territoire : explorer la géographicit� des risques.....	32
2.4 Les apports de l'étude des risques, le risque comme objet générique	35
3. « Gérer les crises » ?	36
3.1 Définir la crise pour y faire face.....	37
3.2 L'anticipation de la gestion de crise : « instrumenter » l'exceptionnel ?.....	39
3.3 Les acteurs de la gestion de crise : du gouvernement à la gouvernance ?.....	42
3.4 Les apports de l'analyse des crises.....	44
4. Les continuités entre risques et crises	46
4.1 Les continuités proposées par l'analyse des catastrophes : du cycle aux perspectives systémiques	46
4.2 La notion de résilience comme rapprochement ?	47
4.3 De la continuité des catégories à l'intégration des pratiques.....	50
5. Risque et crise comme catégories d'action publique en France, entre continuités et discontinuités....	51
5.1 Des politiques sectorielles des risques mises en place sous l'état moderne.....	51
5.2 Des "sécurités" � la "gestion de crise".....	53
5.3 Les années 1980 : une proposition unique pour faire face aux risques et aux crises	56
5.1 Les frontières mouvantes des « risques majeurs ».....	60
Chapitre 2 - Questionnement et méthodologie d'enquête.....	65
1. Problématisation et hypothèses	65
2. Le cadre analytique des « intégrations ».....	68
2.1 Les approches intégrées : l'analyse d'un cadre opérationnel	68
2.2 Les objets de recherche pour étudier les intégrations : acteurs et dispositifs.....	76
2.3 Les pratiques des acteurs et les articulations de dispositifs	83
3. Positionnement de la recherche et méthodologie d'enquête.....	90
3.1 Des terrains convergents mais contrastés	90
3.2 Recueil et analyse des données dans un protocole qualitatif en immersion	99
Conclusion de la partie I	106

PARTIE II : Les acteurs locaux face aux risques et aux crises, deux conceptualisations divergentes de l'intégration	107
Chapitre 3 - Les services territoriaux de l'État : vers une lente intégration des organisations locales pour faire face aux risques et aux crises ?	109
1. Différence des organisations, des missions et des cultures professionnelles : des services aux antipodes.....	111
1.1 L'État territorial partagé entre risque et crise : divergences des cadres institutionnels et réglementaires.....	112
1.2 Risques et crises : des représentations différentes des dangers	122
1.3 Une coordination initiale « par le haut » <i>a minima</i>	137
2. La structuration des collaborations entre DDT(M) et SIRACED-PC depuis 2010.....	145
2.1 L'institutionnalisation de la crise au sein des DDT(M).....	145
2.2 Les nouvelles collaborations des SIRACED-PC à la prévention des risques	160
2.3 Des missions de collaboration asymétriques	178
Chapitre 4 - L'émergence d'une pratique locale intégrée dans les intercommunalités, pour « vivre avec » les risques et les crises	193
1. La compétence « floue » de la gestion intercommunale des risques et des crises	195
1.1 Se doter d'une compétence pour répondre au « souci » intercommunal des risques endo-urbains	195
1.2 « L'équipement » encore fragile de la compétence risque et crise.....	202
2. Des agents qui explorent la variété des stratégies face aux risques et aux crises.....	210
2.1 Une première phase d'opérationnalisation déséquilibrée jusqu'en 2010.....	211
2.2 Le déploiement d'une capacité de gestion de crise comme nouvelle ressource du service.....	218
2.3 L'aboutissement de la perspective transversale face aux risques et aux crises dans les années 2010-2020.....	225
2.4 La perspective transversale pour « vivre avec les risques et les crises ».....	233
3. Le flou des objets traités : entre élargissement et limites des risques abordés	236
3.1 La mise à l'agenda local de risques par le dialogue État-collectivité.....	237
3.2 Un élargissement des risques et des crises mis à l'agenda au quotidien	245
Conclusion de la partie II.....	258
PARTIE III : Les articulations mises en œuvre et négociées pour une action publique intégrée	259
Chapitre 5 - Éléments d'une géographie de l'articulation des dispositifs socio-techniques face aux risques et aux crises	261
1. L'analyse des dispositifs socio-techniques : éléments préalables	261
1.1 Quelques connexions remarquables déjà identifiées	263
1.2 L'analyse des moments : l'utilisation de la grille de décomposition.....	266
2. Explicitations et élargissements de relations réglementaires : le cas des PPR.....	268
3. Préparation et prévention : les collaborations croissantes	271
3.1 Les participations croisées de la prévention et de la préparation.....	271
3.2 De nouveaux outils englobant prévention des risques et gestion de crise.....	277

4.	Les liens créés autour de l'alerte.....	284
5.	Les retours d'expérience, ou la possibilité de passer de la crise au risque.....	294
6.	Le cas spécifique des PAPI et SLGRI : quelles articulations sont permises ?	304
7.	Proposition d'une typologie pour analyser les articulations	314
7.1	Les dispositifs socio-techniques : une diversité de modalités d'articulations	314
7.2	Ordonner les articulations : élaboration d'une typologie.....	317
Chapitre 6 - « Vivre avec » les risques et les crises, la négociation des articulations dans l'aménagement du territoire.....		325
1.	Le dialogue renouvelé entre les acteurs du risque et de l'aménagement urbain.....	329
1.1	La construction d'un dialogue étroit et constant entre risque et urbanisme	329
1.2	Un dialogue facilité par l'évolution du paradigme des « risques ».....	339
2.	Insérer risque et territoire urbain : cas pratiques.....	343
2.1	Le risque comme composante des projets d'aménagement.....	344
2.2	Quels « risques » intégrés à l'aménagement ?	358
2.3	Transfert ou porosité dans les projets d'urbanisme ?	380
3.	La déclinaison opérationnelle de ces articulations : la mise en œuvre et la gestion de crise locale	382
Conclusion de la partie III		389
Conclusion générale : résultats et perspectives de recherche		391
Bibliographie		401
Annexes.....		426

Liste des sigles et abréviations

ARS	Agence régionale de santé
AZI	Atlas des zones inondables
CATNAT	Dispositif catastrophe naturelle
CLIC	Comité local d'information et de concertation
CMH	Cote marine du Havre
CMI	Commission mixte inondation
COD	Centre opérationnel départemental
COPR	Cellule opérationnelle prévention des risques (<i>Nantes</i>)
CRAIOL	Centre de réception des appels institutionnels et d'organisation de la logistique (<i>Nantes</i>)
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDI	Direction départementale interministérielle
DDRM	Document départemental des risques majeurs
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGSCGC	Direction général de la sécurité civile et de la gestion de crise
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DIRM	Direction à l'information aux risques majeurs (<i>Le Havre</i>)
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'agriculture et du logement
EMIZ	État-major interministériel de zone
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPRI	Évaluation préliminaire des risques d'inondation
ERP	Établissement recevant du public
GEMAPI	Gestion des eaux et des milieux aquatiques et prévention des inondation
GPMH	Grand port maritime du Havre
IAL	Information acquéreur-locataire
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
NOVI	Nombreuses victimes
ORMES	Office des risques majeurs de l'estuaire de la Seine (<i>Le Havre</i>)
ORSEC	Organisation de la réponse de sécurité civile

PANES	Plaine alluviale nord de l'estuaire de l'embouchure de la Seine
PARADES	Programme d'aide au recensement et à l'activation des entreprises pour la défense et la sécurité civile
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PCA	Plan de continuité d'activité
PCAET	Plan climat air-énergie territorial
PCS	Plan communal de sauvegarde
PGR	Prévention et gestion des risques (<i>Nantes</i>)
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PHEC	Plus hautes eaux connues
PLU	Plan local d'urbanisme
PMA-AE	Plan de mise à l'abri des activités économiques
POI	Plan d'organisation interne
POLMAR	Pollution maritime
PPI	Plan particulier d'intervention
PPMS	Plan particulier de mise en sûreté
PPR(I) (L) (N) ou (T)	Plan de prévention des risques (inondations) (littoraux) (naturels) ou (technologiques)
RDI	Référent départemental inondation
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RSD	Responsable sécurité-défense
SAIP	Système d'alerte et d'information aux populations
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIG	Système d'information géographique
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SPC	Service de prévision des crues
SIRACED-PC	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile
TRI	Territoire à risque important d'inondation
VGS	Vigilance vague-submersion
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZIP	Zone industrialo-portuaire
ZIP-ZICH	Zone d'inondation potentielle-zone iso-classe hauteur

Introduction générale

En février 2010, la tempête Xynthia a provoqué la mort de 52 personnes en France, dont 29 sur la seule commune de La Faute-sur-Mer. C'est l'une des « catastrophes naturelles » considérées comme les plus violentes en France ces 20 dernières années. Son maire au moment de la catastrophe a ensuite été poursuivi pour plusieurs motifs :

- [...] avoir, à La Faute-sur-Mer, dans la nuit du 27 au 28 février 2010 [...] omis d'informer la population sur ces risques, omis de mettre en œuvre un Plan Communal de Secours et délivré des permis de construire irréguliers en zone inondable [...] en l'espèce :
- en n'ayant jamais informé la population de La Faute-sur-Mer, depuis le 29 novembre 2001 [...] sur les caractéristiques [...] des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention des risques, les modalités de l'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque [...];
- en n'établissant pas de Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs pour sa commune [...];
- en n'ayant pas informé la population de La Faute-sur-Mer sur les risques d'inondation à travers l'installation de repères de crue [...];
- en n'ayant pas élaboré depuis le 27 février 2008, date à laquelle il s'y était engagé et ce malgré l'approbation du Conseil Municipal, de diagnostic de vulnérabilité des habitations situées derrière la digue [...];
- en n'informant pas la population de La Faute-sur-Mer, dès le 27 février 2010, des risques réels et sérieux d'inondation et de l'alerte météorologique dont il avait été lui-même informé à plusieurs reprises [...];
- en n'établissant pas de Plan de Secours pour sa commune [...];
- en n'établissant pas de plan communal de sauvegarde [...];
- en délivrant des permis de construire qui violaient les règles de sécurité prescrites par l'article R.111-2 du code de l'urbanisme imposant que les maisons soient édifiées à 20 cm au-dessus de la cote de référence du projet de PPRi de l'estuaire du Lay [...];
- en n'ayant pas informé le propriétaire de la digue Est dès le 27 février 2010 des risques réels et sérieux d'inondation et de l'alerte météorologique, ni organisé de dispositif particulier de surveillance de la digue entre le 27 et le 28 février 2010 [...].

Bien que ces manquements n'aient finalement pas été tous jugés caractérisés lors du procès en appel du 4 avril 2016, cette longue liste donne à voir la diversité des actions qui aurait pu – sinon empêcher la catastrophe, au moins en diminuer l'ampleur. Dans le cadre réglementaire français, les dispositifs et les outils à disposition du maire de la commune étaient extrêmement nombreux. Nous les expliciterons par la suite.

Face à une inondation, un accident industriel, ou même à un attentat terroriste, plusieurs actions – nous parlerons de « stratégies » - sont en effet envisageables pour protéger les biens et les personnes potentiellement exposés : anticiper les aléas, interdire d'habiter ou d'occuper les zones à risque, renforcer les constructions afin qu'elles résistent au phénomène, alerter les populations pour qu'elles se mettent à l'abri juste avant son déclenchement, enfin, secourir les personnes en danger,

etc. C'est parce que la catastrophe advient que ces actions sont jugées, *a posteriori*, défaillantes, et évoquées toutes ensemble. Dans le cas de Xynthia, le jugement démontre que le maire en particulier n'a pas rempli ses obligations vis-à-vis de plusieurs de ces actions. Toutefois, la Cour ne hiérarchise pas, ou ne propose pas de liens entre ces manquements. Ce qui fait toute l'ampleur de la catastrophe, ce n'est pas seulement la défaillance prise individuellement de chacune de ces « stratégies » envisageables pour faire face au risque et à la crise. À La Faute-sur-Mer, la catastrophe est rendue possible par l'accumulation de toutes ces défaillances, du fait d'un manque de cohérence et d'appréhension globale des moyens disponibles pour faire face à l'inondation.

Or, le cadre français en la matière est extrêmement fragmenté. Longtemps dominés par l'État central et déconcentré, les champs de la prévention des risques et de la gestion de crise connaissent une territorialisation depuis une trentaine d'années, avec des responsabilités croissantes déléguées aux collectivités locales. À ces processus de fragmentation des compétences, s'ajoutent celles engendrées par le cadrage réglementaire impulsé par l'État. Son organisation en la matière est emblématique des formes classiques de l'administration publique : hiérarchisée et cloisonnée. Les acteurs étatiques de la prévention des risques sont distincts de ceux de la gestion de crise : leurs ministères d'exercice, leurs trajectoires professionnelles, leurs formations initiales sont différents. Il existe également des spécialistes des inondations, de terrorisme ou de risques industriels et technologiques, appartenant à des corps de métier séparés. Le champ des risques et des crises est à la fois fragmenté et cloisonné.

Cette thèse a pour objectif d'interroger et de chercher dans quelles conditions peut s'observer, ou non, l'articulation de l'ensemble des actions visant à agir sur les risques, passant par leur détermination et leur connaissance, la lutte contre les aléas, la prévention de leurs effets en agissant sur les vulnérabilités, la préparation à leur arrivée, et la réponse lorsqu'ils surviennent. C'est essentiellement l'étude des catastrophes qui est porteuse de ces approches globales ou « intégrées », pour identifier les convergences entre les pratiques de gestion de crise et de prévention des risques. Mais contrairement à l'exemple liminaire, la thèse ne fait pas le choix d'étudier des catastrophes pour analyser à leur lumière ces intégrations. Elle propose de partir au contraire de l'activité quotidienne des agents locaux qui se saisissent des risques et des crises. De plus, nous avons fait le choix de nous pencher sur des situations urbaines d'exposition et de manifestation des risques. Sans adopter une vision pessimiste qui voudrait que l'évolution des espaces urbains les rende nécessairement plus vulnérables, il nous semble qu'ils sont plus susceptibles de concentrer un nombre varié de types de risques et de crises, à même de dévoiler ces articulations. Deux agglomérations françaises ont donc été étudiées : celles de Nantes et du Havre. Elles sont abordées comme des « scènes locales » (Decrop, Dourlens, et Vidal-Naquet 1997), où les acteurs en présence interagissent et négocient pour définir les objets de risque et de crise et proposent une diversité de pratiques pour y faire face.

Les notions de catastrophe, risque et crise

Ce faisant, ce sont également les notions de « risque » et de « crise », dans leurs usages contemporains et concrétisés par les pratiques des acteurs locaux, que nous avons voulu interroger. Si elles sont souvent évoquées conjointement, ces notions ont des histoires disjointes, et sont étudiées par des disciplines qui n'ont pas toujours dialogué.

Avant de revenir sur la façon dont elles ont été mobilisées, dans le cadre conceptuel que nous avons assemblé dans cette thèse, prenons le temps d'observer comment elles émergent. Les notions de risque et de catastrophe sont intimement liées, nous dit Grégory Quenet dans sa reconstitution de la « mise en risque » des séismes en France entre le XVII^e et le XVIII^e siècle (Quenet 2005). C'est à partir d'une attention plus précise aux phénomènes sismiques, et la construction progressive d'une « société de la catastrophe », que les séismes vont être identifiés comme des risques. La notion de catastrophe émerge alors avant celle de risque ou de crise, puisque c'est dès le XVII^e siècle que le terme de « catastrophe » prend sa connotation négative. Il remplace peu à peu celui de fléau ou de calamités, pour qualifier les événements *a posteriori* : la catastrophe apparaît dans un « discours de l'après qui s'insère dans un récit, car il n'y a pas de catastrophe perçue comme telle au moment où elle fait irruption » (Quenet 2005, 226). Grégory Quenet explique que cette « société de la catastrophe » fait progressivement émerger la notion de risque, en le construisant en un objet à la fois d'étude et d'action – à la convergence de plusieurs pratiques (codification de la responsabilité par l'État, procès de dédommagements, intérêts des savants pour les séismes, révolution de l'information, constitution d'une mémoire locale, etc.) (Quenet 2005). Le risque est donc lié à des pratiques qui visent simultanément à donner un sens aux phénomènes et à agir dessus.

En ce sens, il rejoint les travaux séminaux de François Ewald, qui montrent que le terme de « risque » est un néologisme assurantiel – une catégorie de compréhension développée par les compagnies d'assurance maritime et terrestre dès le XVII^e siècle en France (Ewald 1991). La construction des risques repose à la fois sur des techniques mathématiques et de calcul des probabilités qui s'améliorent, et sur la création d'une valeur spécifique à « l'objectivation » des risques. Dans cette conception assurantielle, le risque est calculable, collectif, et il s'agit d'un capital. Si les acceptions contemporaines des risques insistent avant tout sur leurs dimensions négatives, souvent synonyme de danger, le terme conserve ce lien – lui conférant une certaine ambiguïté. La notion de risque reste associée à l'usage de probabilités, ce qui conduit souvent à le distinguer des incertitudes (Knight 1921).

Le terme de « crise » n'a pas toujours eu cette dimension collective. Dans son histoire sur la construction du « risque sismique » en France, Grégory Quenet mobilise à de nombreuses reprises la notion de « crise », sans que celle-ci ne soit problématisée comme peuvent l'être celles de catastrophe ou de risque – la crise est synonyme de catastrophe. Mais si cette dernière s'insère dans un « discours de l'après », nous souhaitons souligner qu'il s'agit là d'une différence importante avec la notion de crise, qui se traduit au contraire dans l'actualité. Bien que la catégorie de « crise » puisse durer dans le temps, elle vise à distinguer non pas les conséquences de l'évènement, que sa manifestation elle-même.

Le terme de crise est tout aussi riche de sens que celui de risque. Avant de chercher à faire émerger une notion de crise « généralisée », le philosophe Paul Ricœur retrace sa pluralité contextuelle à partir de son origine médicale (Ricœur 1988). La crise est d'abord le moment où la maladie opère un changement brusque, positif ou négatif. Le terme a été repris par la psychologie avant d'être mobilisé pour étudier l'histoire des civilisations, l'économie et l'étude des relations internationales (Lagadec 1991). Il désigne alors un état – d'une personne, d'une organisation, d'un pays, etc., susceptible de connaître une transformation notable et soudaine. La dimension temporelle est donc très présente dans la notion de crise. Soulignons également que la pluralité de ses usages questionne

l'opérationnalité du concept en tant que catégorie « générique ». Edgar Morin estime ainsi que la notion s'est tellement généralisée qu'elle s'est « vidée », le mot servant à « nommer l'innommable » (Morin 1976, 149). Elle fait surgir de nombreuses incertitudes, plus ou moins insondables – et se distingue alors clairement de la notion de risque.

La thèse s'inscrit donc dans la continuité de ces approches constructivistes, qui étudient les contextes de créations et d'évolution des notions pour saisir ce à quoi ils réfèrent. À la suite d'Andrew Lakoff, nous considérons que les notions de risque et de crise renvoient à différentes « rationalités » de la sécurité collective – et de la façon d'envisager le futur.

Risque et crise entre « rationalités » et « fonctions »

Évoquer les « risques » ou les « crises » conduit à proposer des modalités d'action très différentes sur les catastrophes. Andrew Lakoff distingue ainsi les registres de l'assurance, de la précaution et de la « *preparedness* ». Ce sont surtout les deux derniers que nous approfondirons – l'organisation de l'assurance étant très centralisée en France, et peu intégrée aux pratiques locales. Dans le premier registre, les risques sont prévenus, les acteurs cherchent à éviter qu'ils ne se matérialisent. Dans le second, il faut gérer la situation lorsque les risques se réalisent, afin d'éviter qu'elle n'ait des conséquences trop sévères pour la société ou l'organisation concernées, en nombre de victimes, dégâts matériels, déstructuration sociale, perte de valeurs, etc. (Jacob et Schiffino 2007). Leur distinction semble, au premier abord, essentiellement temporelle, car prévention des risques et gestion de crise n'interviennent pas au même moment : l'une avant, l'autre pendant la crise. Mais plus encore, elles « renvoient à des institutions, des compétences et des façons de penser les situations très différentes » (Revet 2011, 25), ce que nous allons voir par la suite. De ce fait pour Sandrine Revet, ces registres d'action peuvent s'opposer. Ces « rationalités » sont ainsi concomitantes à des pratiques concrètes d'acteurs, qui cherchent à « faire face » à ces phénomènes. Claude Gilbert parle ainsi de « fonctions » à travers lesquelles la puissance publique s'affirme (Gilbert 2013). Dans le langage de la science politique, la thèse vise donc à questionner l'articulation de ces « fonctions ».

En effet, si Andrew Lakoff estime que l'approche en termes de *preparedness*, centrée sur la gestion de crise, prend le pas sur les actions de précaution et la prévention des risques dans le contexte américain, ce n'est pas aussi évident dans le cas européen, *a fortiori* français. Des solutions correspondant à chacun de ces deux registres coexistent largement, et la perspective des catastrophes invite à penser leur continuité (tableau 1). Comment prévention des risques et gestion de crise sont-elles organisées et étudiées respectivement ?

Registre d'action	Prévention des risques	Gestion de crise
Logique d'action	Éviter ou diminuer les risques	Gérer les situations lorsqu'elles se produisent

Tableau 1 : Deux registres d'action cohabitants

Définir une situation comme un risque ou une crise, ou comme l'objet de la prévention des risques ou de la gestion de crise – renvoie donc à des rationalités, des méthodes de production de connaissances, des modes de conception du monde, des institutions, des acteurs, des instruments d'action publics, différents. Or, l'étude des catastrophes ainsi que les institutions internationales chargées d'y répondre incitent à « intégrer » ces différentes rationalités, modes de conceptions,

institutions, instruments. La thèse propose d'explorer la pratique concrète de cette intégration, dans la mise en œuvre la plus territoriale de ces politiques publiques, et l'expression la plus locale de ces rationalités.

Brève introduction aux terrains d'enquête

Pour penser et saisir notre objet de recherche (l'intégration) nous avons choisi de partir de plusieurs sites, partant du principe qu'aucun n'est en soi suffisant pour comprendre ce phénomène. C'est par la convergence et l'accumulation de manifestations ponctuelles de pratiques variées que nous pourrions rendre compte du phénomène global de « l'intégration ». Ainsi, l'enquête que nous proposons est multi-située, plus que comparative. Ces méthodes, déployées initialement au sein de l'ethnographie (Marcus 1995), sont progressivement appropriées par des géographes, pour penser sous un regard nouveau les enchevêtrements d'échelles, les phénomènes discontinus, les interactions entre les lieux (Cortes et Pesche 2013).

L'enquête a porté sur deux sites : les agglomérations de Nantes et du Havre. Nous avons choisi des terrains d'enquête où les acteurs locaux sont proactifs en matière de risque et de crise – là où la littérature fait le constat relativement unanime des difficultés à faire accepter localement les politiques publiques en matière de risque (Reghezza-Zitt et Sanseverino-Godfrin 2012 ; Metzger et al. 2018). Surtout, des aspects de ces scènes locales ont été déjà analysés par des travaux précédents – en particulier le rôle des intercommunalités (Gralepois 2008 ; Berger-Sabbatel 2016). Ce sont également des territoires où une multiplicité de risques est identifiée par ces acteurs locaux.

Précisions sémantiques : « faire face » et « vivre avec » les risques et les crises

La persistance des distinctions entre risque et crise nous a posé un défi sémantique : l'étude des pratiques est souvent séparée en deux objets, la « prévention des risques » et la « gestion de crise ». Il n'existe guère de terme englobant ces différentes perspectives, si ce n'est celui de la « gestion des risques et des crises ». Cette notion de « gestion » ne nous convient pas : il nous semble qu'elle porte une conception exogène des risques, et qu'elle donne l'illusion d'une maîtrise de l'ensemble des composantes. C'est du côté des études des catastrophes que nous avons trouvé une notion permettant de penser ces continuités.

Nous mobilisons ainsi la notion de « faire face » aux risques et aux crises, pour qualifier l'ensemble des mesures et des pratiques locales qui s'emparent de ces objets – bien que le caractère cohérent de cet « ensemble » reste sujet à question. C'est une traduction fréquente du terme anglais « *cope with* », qui désigne « l'ensemble des attitudes, comportements, actions qui ont permis de répondre individuellement ou collectivement à l'occurrence de l'aléa, aux dommages qu'il a provoqués, à la situation de désorganisation qui s'en est suivie, et à la phase de relèvement/reconstruction » (Bénitez 2018, 73). Cette acception est donc issue d'une perspective post-catastrophe. Si le terme de « faire face » peut encore véhiculer un certain imaginaire de l'extériorité des risques et des crises, il est très repris dans les études récentes des catastrophes, qui mettent au centre leur dimension humaine et contestent leur « naturalité ». Nous faisons néanmoins évoluer sa signification ici.

Flora Guillier évoque les « capacités à faire face au risque », afin de « considérer l'ensemble de la réponse de la société dans le temps, de la réalité d'une catastrophe à une probabilité qui relève de la notion de risque » (Guillier 2017, 67) - elle fait donc passer la notion d'une perspective post-

catastrophe, à celle de l'amont, et des pratiques quotidiennes. Dans l'acception que nous proposons, nous poursuivons ce déplacement de la notion, en lui ajoutant l'idée de faire face « aux risques et aux crises », pour souligner que les deux dimensions restent présentes. Enfin, nous ne nous intéressons pas tant aux « capacités de faire face aux risques et aux crises », mais davantage aux pratiques : il ne s'agit pas d'adopter une démarche évaluative de ces capacités ni de rendre compte, après la catastrophe, de capacités démontrées ou mobilisées par les territoires ou les individus.

Nous allons mettre en lumière, au cours de cette thèse, comment les acteurs locaux font émerger des modalités spécifiques pour « faire face aux risques et aux crises » dans les territoires urbains. Cela ne passe pas par la seule addition des mesures relatives aux risques et aux crises. Nous montrerons que, par les intégrations et les agencements de ces différentes mesures, les acteurs locaux transforment leurs positionnements et les dispositifs initiaux, et en proposent de nouveaux – plus que de prévenir les risques et gérer les crises, ils cherchent à « vivre avec » les risques et les crises.

Là encore, le terme est repris à la littérature, qui, dans des contextes hors de France métropolitaine, étudie la façon dont des populations s'accommodent et cohabitent avec l'existence de phénomènes dangereux, potentiellement destructeurs. Ainsi les habitants des flancs du volcan Mérapi en Indonésie (de Bélizal 2012), les Japonais résidant en zone sismique (Augendre 2008), ou les insulaires des Caraïbes ayant vécu des éruptions et des séismes majeurs (Bénitez 2018) semblent « vivre avec » ces risques et ces catastrophes, voire même, considèrent certaines dimensions du risque comme des ressources. Fanny Bénitez en particulier souligne que vivre avec les risques implique que les habitants développent « sur le long terme, des réponses anticipatives et préventives, qui leur permettent d'intégrer les menaces dans leur quotidien, de se protéger efficacement pendant les situations de crise, et de se relever en tirant les leçons de ce qui s'est passé » (Bénitez 2018, 324). Tel que nous la reprenons, l'idée de « vivre avec » suppose également une cohabitation avec toutes les dimensions des risques et des crises.

En revanche, nous proposons quelques différences importantes. D'abord, dans ces différents travaux, c'est la cohabitation avec un type de risque particulier qui est visé, alors que dans nos territoires urbains, il s'agit de « vivre avec » une pluralité de phénomènes, plus ou moins dangereux. Cela inclut notamment les risques dits « technologiques ». Ensuite, l'idée de la cohabitation et du « vivre avec » le risque a émergé dans des territoires très exposés, qui connaissent ou ont connu des catastrophes. Nous la déplaçons ici dans des espaces locaux qui n'ont pas connu de tels épisodes, et où la maîtrise des aléas a longtemps prédominé les stratégies pour faire face aux risques et aux crises. Enfin, les travaux qui ont jusqu'ici utilisé la notion de « vivre avec » les risques se sont essentiellement intéressés aux trajectoires habitantes, aux capacités individuelles, ou aux rapports culturels au risque. Nous mobilisons ici l'idée de « vivre avec » les risques et les crises pour décrire les stratégies d'action publique déployées localement.

Organisation générale du manuscrit

Ce volume présente un plan en trois parties. La première, intitulée « Risques et crises, des concepts aux catégories d'action publique et pratiques localisées » est composée de deux chapitres, permettant de construire la question de l'intégration des risques et des crises, à travers l'état de la

littérature sur les crises et les risques (chapitre 1), et la méthodologie de recherche que nous avons déployée (chapitre 2).

La seconde partie, nommée « Les acteurs locaux face aux risques et aux crises, deux conceptualisations divergentes de l'intégration » propose une première entrée empirique sur la question des articulations, à partir du positionnement des acteurs locaux. Ainsi, elle se compose de deux chapitres, portant respectivement sur les principales organisations locales en charge des risques et des crises. Il s'agit d'abord des services déconcentrés de l'État dans les départements (direction départementale des territoires (et de la mer, dans les départements littoraux) - DDT(M), et des services de gestion de crise des préfetures (service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile – SIRACED-PC) qui institutionnalisent leurs collaborations depuis une dizaine d'années. Ces deux services représentant respectivement le ministère de l'Environnement et celui de l'Intérieur dans le département envisagent l'articulation entre risque et crise sous l'angle des collaborations entre services (chapitre 3). Nous nous penchons dans un second temps sur un acteur plus récent de la gestion des risques et des crises locales, les services intercommunaux des risques et des crises. En nous appuyant sur le travail de thèse de Mathilde Gralepois (2008), nous analysons les pratiques de ces agents aux « métiers flous » (Jeannot 2011), comme la tentative de faire émerger une approche plus territorialisée et intégrée des notions de risque et de crise. À travers la mise en cohérence et l'articulation des prises variées sur les risques et les crises, c'est une modalité de gestion des risques alternative aux prises existantes qui émerge : il s'agit moins d'« éviter ou diminuer les risques » (logique d'action de la prévention des risques), ou de « gérer les situations lorsqu'elles se produisent » (logique d'action de la gestion de crise), mais de développer les outils pour « vivre avec les risques » localement (chapitre 4).

Enfin, notre troisième et dernière partie, qui s'intitule « Les articulations mises en œuvre et négociées pour une action publique intégrée », mobilise une seconde entrée empirique sur la question de l'intégration, cette fois à partir des transformations opérées par les acteurs sur les dispositifs locaux mis en place face aux risques et aux crises. Il s'agit de comprendre comment les positionnements différents vis-à-vis de l'intégration risque-crise sont opérationnalisés et négociés, par les trois principaux acteurs locaux évoqués précédemment, ainsi que d'autres interlocuteurs qui interviennent également dans les « scènes locales » des risques. Cette partie comprend deux chapitres. Le premier propose des outils conceptuels pour identifier, décrire et analyser les « articulations » entre les dispositifs socio-techniques mis en place localement face aux risques et aux crises. Il met en lumière la diversité des modalités d'articulations entre dispositifs, qui créent de la continuité ou de la rupture entre les notions de risque et de crise, et les moyens d'y faire face. Ce faisant, nous proposons une grille d'analyse qui permet de dégager les fonctionnements intégratifs des services déconcentrés de l'État (chapitre 5). Enfin, le dernier chapitre observe certains effets de ces pratiques intégratives et des crises à l'échelle locale, et plus précisément dans la fabrique urbaine et l'aménagement du territoire métropolitain. Il interroge la possibilité d'une « crisification » des modalités de faire face aux risques et aux crises locales (chapitre 6).

PARTIE I : Risques et crises, des concepts aux catégories d'action publique et pratiques localisées

Cette première partie vise à poser les jalons de ce travail, en abordant les perspectives conceptuelles, contextuelles, et méthodologiques qui l'ont guidé. Nous proposons ainsi deux chapitres qui permettent de comprendre la façon dont le sujet a été traité.

Le premier chapitre nous invite à considérer les continuités et les discontinuités entre les notions de risque et de crise, afin d'envisager la façon dont les catégories d'action publique qu'ils constituent sont liées. Le champ de l'étude des catastrophes constitue une première matrice pour penser ces liens, mais qui doit être enrichie : les risques et les crises ont fait l'objet d'une vaste littérature en géographie et en sociologie. Ces disciplines ont conduit à complexifier largement les notions, et à comprendre leur construction en tant que catégories d'action publique en France (chapitre 1).

Le deuxième chapitre présente la problématisation, et la méthodologie adoptée pour analyser les intégrations entre notions et pratiques de risques et de crise à l'échelle locale (chapitre 2).

Chapitre 1 - Catastrophes, risques et crises : continuités et discontinuités conceptuelles

L'exemple liminaire mobilisé dans l'introduction générale est révélateur : c'est à partir d'une réflexion sur la catastrophe que sont pensées les articulations et les complémentarités entre les objets de risque et de crise, et de politique des risques et des crises. En ce sens, la littérature sur les catastrophes constitue une entrée indispensable pour comprendre comment ces connexions sont effectuées. Néanmoins, il faut également saisir à quel point les objets de « risque » et de « crise » sont également travaillés et construits par des littératures spécialisées, qui dialoguent ponctuellement.

Bien qu'une catastrophe se présente d'emblée comme un phénomène complexe et multidimensionnel (Dauphiné et Provitolo 2013), la littérature scientifique qui s'en saisit est structurée autour des deux grands partages. Un premier axe d'organisation de cette littérature repose sur le type de phénomène étudié : les risques ou la crise. Les premiers sont étudiés plutôt par des géographes et des sociologues dits « des risques » ; la seconde par la sociologie, de la psychologie et de l'étude des administrations, qui s'intéressent à la sécurité civile, et aux catastrophes. La géographie n'a fait des crises un objet d'étude que plus récemment.

Ce premier partage est traversé par un autre, suivant les types de phénomènes dangereux : risque technologique, risque sanitaire, risque naturel, risque terroriste, etc. Cette distinction est nécessaire dès lors qu'on appréhende les dynamiques propres à chaque phénomène source de risque ou déclencheur d'une crise : chacun est étudié en fonction de ses facteurs aggravants, de ses probabilités d'occurrence, etc. Chaque type de risque fait donc appel à des expertises spécifiques (météorologie, sciences de l'ingénieur, hydrologie, etc.). Cependant, ces distinctions ne concernent que les aléas, ou « origine des risques » et non pas les risques eux-mêmes. La sociologie des risques dans un premier temps, puis la géographie des risques, ont permis de penser leurs caractéristiques plus générales, afin de comprendre leurs dimensions humaines, sociales et territoriales. Elles proposent des approches « génériques » des risques, visant à les comparer et comprendre leurs interactions.

Du fait de ces deux grands partages, la littérature sur les risques et les crises est loin d'être un ensemble constitué et unifié. Au contraire, risques et crises sont des objets saisis par des disciplines variées et spécialisées. Il nous faut comprendre les positionnements qui construisent leurs échanges. Nous commençons par revenir sur le cadre de l'étude des catastrophes, qui apparaît comme un creuset pour penser les notions de risque et de crise de façon liée (1). Ensuite, nous développons comment chacune a été problématisée permettant de renouveler considérablement la réflexion sur les moyens (les politiques publiques) de leur prise en charge - d'abord la notion de risque, (2) ; puis celle de crise, (3). Puis, nous revenons sur les continuités entre les notions (4), avant de finir par

retracer la façon dont les risques et les crises ont été constitués en catégories d'action publique en France (5).

1. Les *disasters studies* : de l'étude des catastrophes à la prévention des risques et la gestion de crise

Les notions de risque, de crise ou de catastrophe ont des trajectoires liées et mêlées, et ont progressivement été saisies par les sciences sociales. Cette histoire est bien plus récente que celle des notions elles-mêmes.

En effet, les catastrophes ont d'abord été étudiées et définies par les sciences dures qui nourrissent une pratique « technocentriste » de leur gestion (Reghezza-Zitt 2006). La définition du risque par la géographie est alors restée très longtemps étroitement liée à celle de la catastrophe – entretenant un certain « flou sémantique entre le risque et la catastrophe » (November 2002, 161). L'étude des catastrophes et des risques repose alors sur une recension et une description de ces premières, portant essentiellement sur l'analyse des phénomènes physiques et leurs effets. Les catastrophes, comme les risques, sont envisagées comme extérieures à la société. Néanmoins des mesures sont possibles pour y faire face. Les risques à l'origine des catastrophes sont envisagés par une seule orientation techniciste : la focale porte sur les aléas. Les séismes ou les inondations sont sérieux, et les processus physiques, chimiques, ou mécaniques sont mieux connus. Cette connaissance permet de passer « de l'aléa au risque », c'est-à-dire à une « appréhension quantitative des processus aléatoires susceptibles de créer des dommages, grâce au calcul statistique et à l'utilisation des probabilités » (Reghezza-Zitt 2006, 54).

Sandrine Revet fait remonter à l'après-Seconde Guerre mondiale la saisine des « catastrophes » par les sciences sociales – d'abord par la sociologie, puis progressivement par la géographie (Revet 2011). L'histoire a fait des catastrophes un objet d'étude à part entière encore plus récemment, comme en témoigne le séminaire « la catastrophe, un objet historique ? » (Quenet 2000). Deux branches peuvent être distinguées dans l'analyse des catastrophes, l'une étudiant davantage les effets des catastrophes, quand l'autre se penche sur leurs causes. Ces deux branches se structurent en se « répondant » l'une à l'autre (Revet 2011).

La première branche remonte à l'après-guerre mondiale, aux États-Unis, et conserve la définition de catastrophe comme extériorité. Des laboratoires de recherche se structurent pour étudier et anticiper le comportement des populations (d'abord au sein du *National opinion research center - NORC*, puis du *Disaster research center - DCR*). À partir d'une étude des comportements passés lors de catastrophes naturelles, ces chercheurs cherchent à anticiper et imaginer les comportements qui surviendraient en cas d'attaque nucléaire. Cela s'inscrit dans le déploiement d'une nouvelle rationalité pour faire face aux catastrophes : celle de la « *preparedness* », qui consiste à se préparer à des menaces imprévisibles (Lakoff 2007). L'objet construit par cette approche est donc bien davantage la « crise », que la catastrophe. Le travail récent des Américains Stephen Collier et Andrew Lakoff démontre la filiation des pratiques administratives, scientifiques et gouvernementales qui sont alors déployées dans le contexte de la guerre froide, avec ceux inventés pour l'économie pendant la grande dépression et la Seconde Guerre mondiale (Collier et Lakoff 2021) – deux « crises » majeures. Dans cette perspective, la catastrophe est perçue comme un phénomène extérieur, qui vient perturber la société et les organisations, en particulier économiques

et étatiques. Surtout, la nature de ce phénomène extérieur a peu d'importance : il est possible de transposer l'étude d'une inondation ou d'un séisme à des attaques militaires, de mobiliser les outils pour la planification économique vers la préparation à la guerre nucléaire. L'apport majeur de ces premières études est de penser un caractère générique aux catastrophes.

La seconde branche, nous dit Sandrine Revet, se construit en réaction à la première : il s'agit de contester le caractère exogène des catastrophes, ainsi qu'une lecture décrite comme trop « aléa-centrée ». Progressivement, à partir des années 1940, la conception technique des risques est remise en cause. Magali Reghezza-Zitt montre le rôle décisif des géographes de l'école de Chicago (White 1961 ; O'Keefe, Westgate, et Wisner 1976 ; Burton, Kates, et White 1993) dont les travaux mettent en lumière les interactions entre nature et société (Reghezza-Zitt 2006). Ils proposent alors une acception différente de la notion de « *hazard* », pour souligner le processus social et environnemental à l'origine des catastrophes, et étudier les « réponses » sociales aux risques : tout « aléa naturel » ne conduit pas forcément à une catastrophe.

Le concept de vulnérabilité va permettre par la suite de caractériser plus précisément cette forme de « réponse » sociale aux risques, et devient progressivement un concept clé de la compréhension des risques (Reghezza-Zitt 2006). Introduit en France notamment sous l'influence de Robert d'Ercole, le concept permet d'insister sur les caractéristiques sociales, économiques, politiques, et techniques à différentes échelles qui expliquent l'importance de risque ou de la catastrophe bien plus que l'intensité des aléas (d'Ercole et *al.* 1994). Nous verrons par la suite comment la géographie des risques a permis de considérablement diversifier et d'enrichir la notion – étoffant le registre d'actions publiques à mener pour faire face aux risques, et prévenir les catastrophes. Là où les actions sur le risque s'étaient longtemps résumées à une protection technique contre les aléas, la notion de vulnérabilité va être le point de départ pour penser une diversité d'action de prévention. Les approches systémiques étudiant les relations entre nature et société seront alors centrales.

Les notions de « causes profondes » des catastrophes, de « vulnérabilité », de « risque », puis de « résilience » qu'ils introduisent sont au cœur de la compréhension des catastrophes. Il ne s'agit plus de comprendre la catastrophe comme la conséquence d'un phénomène extérieur aux sociétés, mais comment les sociétés contribuent, voire produisent largement les conditions des catastrophes. La notion de « risque » constitue alors une des modalités pour penser cette production sociale de la catastrophe. Aujourd'hui, le risque est très largement défini comme le croisement entre un aléa, le phénomène naturel, technologique ou anthropique, et des vulnérabilités, « faiblesses » ou sensibilités à ces aléas (souvent résumé dans la formule $\text{risque} = \text{aléa} \times \text{vulnérabilités}$), ce qui lui permet de s'affranchir davantage de la définition de la catastrophe. Il n'est pas seulement « la catastrophe en puissance », mais le fait d'identifier des situations, ou des objets d'incertitude. Cette branche invite à décentrer le regard sur les moments de catastrophes eux-mêmes, pour explorer en amont, les dynamiques sociales et territoriales qui président à la réalisation de ces catastrophes.

L'étude des catastrophes contribue ainsi à penser les notions de risque et de crise de façon plus précise, tout en continuant à les lier. Ainsi, les ouvrages synthétiques de la littérature sur les catastrophes s'organisent bien souvent suivant cette distinction – d'un côté les analyses sur la prévention, la mitigation et la réduction des risques, de l'autre des analyses portant sur les réponses, l'urgence, et les processus de rétablissements (López-Carresi 2014 ; Wisner, Gaillard, et Kelman 2012 ; Lindell 2020), quand d'autres n'abordent les « désastres », qu'essentiellement sous

l'angle de l'urgence, de sa gestion, et des processus des rétablissements (Trainor, Donner, et Rodríguez 2018).

À partir de la distinction entre extériorité et intériorité de l'origine des catastrophes et de perspectives temporelles différentes, les études des risques et des crises se spécialisent donc, en se rattachant à différentes disciplines ayant déjà contribué à problématiser ces concepts : sociologie des risques et géographie des risques ; sociologie des organisations et science politique en particulier pour la crise. Prenons le temps à présent de penser les apports de ces différentes disciplines, qui permettent d'enrichir les concepts de risque et de crise... et les modalités pensées pour y faire face. Nous reviendrons par la suite sur les développements plus récents de l'étude des désastres, pour comprendre les liens entre les différents concepts.

2. Complexifier la notion de risque pour saisir la prévention

Du fait des fragmentations disciplinaires par type de risques, mais également des entrées différentes que ces disciplines ont adoptées, il est difficile d'en dresser une cartographie précise. Deux pôles de réflexions principaux sont souvent distingués, l'un s'intéressant à *l'identification des risques*, l'autre se penchant sur les moyens de *gestion de ces risques* : savoir comment faire pour les éviter, les réduire, les limiter, etc. – en somme, les « *prévenir* ». La revue de littérature montre qu'à travers la définition de ce qu'est le risque est interrogée la façon de les prévenir. En matière de risque, les pratiques et les concepts ont considérablement évolué : à l'approche aléa-centrée tentent de se substituer des approches considérant le caractère construit des risques, les multiples sources de vulnérabilité, et une perspective spatiale et territoriale sur les risques.

2.1 La vulnérabilité : une notion complexe mais riche

Si la définition des risques, comme croisement d'aléas et d'enjeux vulnérables, connaît un succès académique et opérationnel certain, elle présente néanmoins un certain nombre de difficultés. Il nous faut en tenir compte avant d'explorer les voies que propose la notion de vulnérabilité.

2.1.1 Les limites de la définition classique

Deux limites principales doivent être soulevées : la prédominance des approches aléa-centrées, et la difficulté à étendre la conception de la vulnérabilité à tous les risques.

Plusieurs auteurs estiment que cette définition classique des risques enferme dans une vision aléa-centrée : la vulnérabilité est pensée secondairement, en fonction des aléas (Pigeon 2005 ; Metzger et d'Ercole 2009). Dans ce cadre, le rôle demandé aux sciences sociales reste limité : décrypter la « perception des risques », et le « comportement des populations » (Metzger et d'Ercole 2011). L'équation classique a alors été amendée, voire même réfutée, afin de dépasser la vision aléa-centrée. Robert d'Ercole et Pascale Metzger, par exemple, proposent de commencer par identifier les enjeux (« ce à quoi on accorde de l'importance » ; « ce qu'on veut protéger »), avant de penser les aléas pouvant les affecter (d'Ercole et Metzger 2009). Malgré ces efforts, la notion de vulnérabilité reste vulnérable : trop souvent le risque est synonyme d'aléa dans le langage courant et celui des ingénieurs (Gilbert 2009). Les approches aléas-centrées restent dominantes, et sous-entendues par la définition classique des risques.

Par ailleurs, cette conception du risque a été développée essentiellement à partir de phénomènes naturels ou technologiques. Peut-elle s'appliquer à d'autres phénomènes dangereux, comme les risques terroristes ou les risques sociaux ? Là où la notion de catastrophe, puis de crise, vont permettre de penser le caractère générique de ces phénomènes, la définition classique des risques apparaît plus complexe à généraliser. En témoignent les faibles liens avec le champ spécialisé sur la « prévention » du « risque » terroriste.

Le caractère intentionnel de l'acte terroriste est souvent avancé pour insister sur les limites de la comparabilité. Plutôt que de risque, plusieurs auteurs ont préféré parler de menaces (Galland 2006). L'essentiel des travaux sur le terrorisme n'est pas intégré dans le champ des études du risque, mais mené par des branches adjacentes du droit et de la sociologie (Boily 2019 ; Bigo 2005 ; Ocqueteau 2007 ; Ragazzi 2017 ; Al Kaabi 2017 ; Douillet, Dumoulin, et Germain 2011 ; Malochet 2016 ; Mucchielli 2016). Pourtant, quelques travaux n'hésitent pas à amorcer une comparaison avec d'autres risques, notamment en milieu urbain. Ils parlent « d'aléa d'origine terroriste » (Dauphiné et Provitolo 2013) ; d'enjeux, activités, lieux plus particulièrement susceptibles d'y être soumis : les terroristes visent des lieux d'hétérotopie (Viney 2016), ou cherchent la proximité d'environnements médiatisés (Dauphiné et Provitolo 2013). D'autres auteurs questionnent la transposabilité des réflexions sur le risque aux menaces terroristes (Galland 2006, 360). Semble donc bien se distinguer le croisement entre deux phénomènes : un individu prêt et en capacité à commettre un acte terroriste, et des activités, infrastructures, vulnérables à cet acte. Les mesures de prévention du risque terroriste, tel qu'il est envisagé par cette comparaison, ne sont pas toutes étudiées : le risque est celui du terrorisme, pas celui de la radicalisation. Cette approche ne porte donc pas sur les actions de renseignements, ou de lutte contre la radicalisation, mais plus spécifiquement aux actions de protection et de sécurisation des lieux menacés : lieux symboliques, grands événements, etc. Ces rapprochements questionnent la possibilité de « mettre en risque » le phénomène terroriste.

2.1.2 Divers axes de la vulnérabilité

Bien que contrainte, la notion de vulnérabilité est particulièrement fructueuse pour étudier la prévention des risques. En effet, si elle a d'abord été pensée à une micro-échelle, celle du bâti et de l'individu, à partir de caractéristiques biophysiques ou sociales, la notion de vulnérabilité peut s'étendre à d'autres échelles. On parle alors de vulnérabilités structurelles ou organisationnelles (Gleyze et Reghezza 2007), ainsi que de vulnérabilités territoriales ou métropolitaines (d'Ercole et Metzger 2009 ; Reghezza-Zitt 2006). Les vulnérabilités peuvent également être considérées en fonction des types d'enjeux qu'elles concernent : structurale, corporelle, humaine ou sociale, institutionnelle, environnementale, fonctionnelle (Leone et Vinet 2011). Dès lors que l'on considère cette composante « vulnérabilité » des risques, toute une nouvelle gamme de mesures pour les prévenir émerge. Il ne s'agit plus seulement d'empêcher l'aléa de survenir ou de le contenir, mais également d'identifier toutes les prises, les sources de vulnérabilités que rencontrent ces aléas. Revenons sur ces objets variés.

La vulnérabilité peut d'abord être celle du bâti, de la construction physique (bâtiment, réseaux, infrastructures, etc.). Elle se mesure aux dommages potentiels, qui sont plus ou moins graves, de la souillure à l'effondrement, en passant par la corrosion, la détérioration, etc. Agir sur cette vulnérabilité passe par des travaux de consolidation, le choix des matériaux, la surélévation, etc. En

France, ce sont souvent ces mesures, avec celles sur l'aléa, qui concentrent l'essentiel des financements, notamment face au risque d'inondation (Meschinet de richemond 2010).

La vulnérabilité peut ensuite être humaine ou sociale : les comportements humains influencent le risque. Les composantes de cette vulnérabilité sont débattues : elles sont souvent résumées à la conscience et la représentation (jugée insuffisante) du risque. D'autres travaux intègrent également les caractéristiques des populations : les individus exclus ou qui manquent de ressources sont plus vulnérables (Texier, Gaillard, et Le Masson 2009). Cependant, les actions menées ont souvent tendance à isoler un facteur de vulnérabilités (âge, pauvreté), en négligeant d'autres caractéristiques, ce qui est susceptible d'affecter leur efficacité (Revet 2009a).

À partir de cette conception plus sociale de la vulnérabilité, d'autres auteurs proposent de distinguer la vulnérabilité organisationnelle et institutionnelle. Le risque ne se mesure pas qu'en dommages matériels et humains : il doit également prendre en compte les effets indirects, comme une cessation d'activité ou une perte de confiance. Distinguer la vulnérabilité organisationnelle permet de comprendre qu'une entreprise ou une institution peuvent être affectées par le risque sans qu'elles aient de vulnérabilité du bâti ou sociale, quand d'autres peuvent être affectées dans leurs bâtis sans que leur fonctionnement ne soit trop perturbé. Cette vulnérabilité résulte « d'interactions et de coopérations variables entre les acteurs ainsi qu'entre les organisations » (Gilbert 2009, 33). En France, l'action sur la vulnérabilité organisationnelle se fonde surtout sur les plans de continuité d'activité (PCA), qui visent à proposer des fonctionnements en mode dégradé (Vraie et Audoin 2015).

Le changement d'échelle proposé par la notion de vulnérabilité institutionnelle ou organisationnelle peut être poursuivi, afin de penser les vulnérabilités territoriales, métropolitaine ou « fonctionnelles et économiques » (Leone et Vinet 2011). À l'« explication sociale du risque », il faut joindre une « explication spatiale » (Reghezza-Zitt 2017). La géographie et l'approche systémique ont mis l'accent sur le rôle crucial des infrastructures et des réseaux, fortement interdépendants. Il s'agit d'identifier les pannes se cumulant entre réseau de transport, d'électricité, de télécommunication, d'adduction et d'assainissement des eaux urbaines, etc. Ces « infrastructures critiques » étant de plus en plus interdépendantes, il est d'autant plus probable que des pannes en chaînes puissent survenir (Boin et McConnell 2007). Dès lors, ce qui compte, c'est moins l'aléa à l'origine du risque, que l'ensemble des enchaînements produits.

2.1.3 De la vulnérabilité territoriale aux approches multi-risques

Cette vulnérabilité territoriale invite à considérer les multiples combinaisons entre risques, et de renouveler la compréhension des risques urbains. La spécificité des risques urbains constitue un questionnement ancien en géographie, qui a permis de complexifier l'analyse des vulnérabilités (Collin 1988 ; Dubois-Maury et Chaline 2002 ; Wisner et al. 2004). Les risques, *a fortiori* urbains, apparaissent comme composites (Coanus et al. 2010). Loin de pouvoir se réduire à un type d'aléa spécifique, le risque a toujours une dimension générique (November 2002). Mathilde Gralépois parle alors de risque « endo-urbain » pour saisir les différentes dimensions de cette production urbaine des risques, ainsi que leur combinaison possible.

Les démarches multi-risques prennent différentes formes. La première consiste à analyser plusieurs risques en même temps. Certains auteurs proposent d'aller plus loin que ces approches

« multicouches » (*multi-layer single hazard*), en schématisant trois formes de relations : déclenchement (*triggering*), augmentation de la probabilité, et enfin catalyseur (Gill et Malamud 2016). Les « infrastructures critiques » apparaissent alors centrales dans ces relations, et la notion est présente dans tous les secteurs de gestion des risques¹.

Un troisième type d'analyse multi-risque repose sur la notion de « risques systémiques », qui ne peuvent être pris en charge par les méthodes classiques de calculs de probabilité et d'assurance collective (Renn et Klinke 2004). Ces risques sont difficilement modélisables, et sont marqués par un caractère « *transboundary* » - notion difficilement traduisible en français, qui renvoie à l'affaiblissement des traditionnelles limites et frontières (aussi bien sectorielles que territoriales), et le fait qu'ils peuvent s'étendre sur différents champs de la société (Schweizer 2021). Une troisième approche, plus récente, est possible pour qualifier les risques combinés, celle de *compound risks*. La notion renvoie à l'existence simultanée de plusieurs risques distincts, se manifestant sur un même espace, et pouvant interagir fortement, s'appuyant sur des vulnérabilités similaires, et les renforçant (Phillips et al. 2020 ; Kruczkiewicz et al. 2021).

Ces approches multiples de la vulnérabilité s'incarnent en particulier dans les approches systémiques, qui proposent différentes modélisations pour comprendre les interactions entre les phénomènes sociaux et environnementaux (Birkmann et al. 2013 ; Wisner et al. 2004). Progressivement, la dimension sociale des risques prend donc de l'ampleur.

2.2 La sociologie des risques : comprendre leur construction sociale

Nous avons déjà évoqué avec Sandrine Revet le rôle précurseur de la sociologie, qui permet d'interroger les rapports entre risque et société, à l'origine de l'introduction de la notion de vulnérabilité. Il nous faut à présent revenir sur les apports de cette discipline, pour comprendre à quel point l'introduction de la dimension sociale est fondamentale. L'ouvrage d'Ulrich Beck, qui propose la thèse d'une « société du risque » réflexive face à de nouveaux risques liés aux développements technologiques et scientifiques (Beck 2008), peut être saisi comme un « symptôme » d'un nouveau regard sur les rapports entre risque et sociétés (Bourg, Joly, et Kaufmann 2013). Dans les années 1980, le risque devient en effet un objet légitime et à part entière de la sociologie, qui renouvelle largement la façon de les envisager (Fabiani et Theys 1987 ; Ewald 1986 ; Giddens 1990).

Là où l'introduction du social prend la forme de la notion de « vulnérabilité » dans l'analyse des catastrophes et des risques « naturels », pour les accidents technologiques, ce sont les facteurs humains et organisationnels qui sont mis en avant. C'est au sein des fonctionnements normaux d'un système (une organisation, un territoire, etc.) que de nombreux accidents trouvent leur origine. Des travaux sur le risque nucléaire (Perrow 1984), élargis ensuite à d'autres industries à forte composante technique (Vaughan 1996), ont ainsi dégagé l'existence de nombreux mécanismes et procédures habituelles des organisations, « normalisant la déviance », et à l'origine des catastrophes. Notons qu'en retour, des travaux contemporains montrent comment des catastrophes de très grande ampleur, comme l'accident nucléaire de Fukushima, ont ainsi pu être normalisées, via un

¹ La première occurrence se trouve dans une directive américaine de 1995 visant à lutter contre le terrorisme (Galland 2010), et la notion est depuis employée par les acteurs et chercheurs travaillant sur les inondations, les risques d'origine technologique ou même encore les risques sociaux.

ensemble de procédures, de récits, et de pratiques professionnelles qui relativisent son caractère inimaginable (Arnhold 2019). Le courant de la « fiabilité organisationnelle » poursuit ces travaux, pour décrypter la façon dont les organisations à haut risque peuvent être adaptées, afin de réguler les risques, dans une approche systémique là aussi (Bourrier 2001). Ainsi, la sociologie permet à la fois de comprendre les composantes sociales des risques, mais également la production sociale de ceux-ci.

En effet, parler de « symptôme » d'un nouveau regard, plutôt que de nouveaux rapports entre risque et société, permet de mettre à distance certaines dimensions de la théorie de la « société du risque ». La nouveauté du rapport entre risque et société décrit par Ulrich Beck a par la suite été très largement questionnée et remise en question. Un certain nombre de travaux proposent une généalogie, et historicisent la question des relations entre risque et société. La réflexivité sur les dangers provoqués par les activités industrielles et les développements technologiques n'est pas spécifique aux années 1980 (Fressoz et Pestre 2013 ; Fressoz 2012). L'un des apports d'Ulrich Beck et de ses contemporains est de mettre en lumière une série de questionnements auxquels la sociologie des risques s'efforce de répondre : pourquoi certains risques, certaines situations présentant des dangers pour la population, sont très régulés, tandis que d'autres le sont beaucoup moins ? Comment expliquer – et résoudre - l'émergence des controverses sur les situations de risques, alors même que les connaissances scientifiques se font toujours plus précises ? Comment expliquer les variations de traitement d'un même « risque », suivant les contextes politiques ou historiques ?

Ces sociologues montrent qu'il n'y a pas de risque « en soi » qui attend d'être identifié, mesuré, mais uniquement des situations qui sont *désignées* comme risquées : « *Nothing is a risk in itself (...). But on the other hand, anything can be a risk; it all depends on how one analyzes the danger, considers the event* » (Ewald 1986, 173). Les travaux de l'anthropologue Mary Douglas apparaissent alors précurseurs, puisqu'ils invitaient à comprendre que plusieurs notions semblant « évidentes » (la pollution, la saleté, ou le risque) sont le résultat d'une structure collective et culturelle (Douglas 2005). À partir de cette approche constructiviste, les sociologues s'intéressent aux « processus de mise en risque » (Borraz 2008), qui conduisent à la « labellisation » de certaines situations comme risquées (Lemieux et Barthe 1998) : le risque devient une « qualité » attribuée à une situation ou un objet (Borraz 2008) – et potentiellement une catégorie d'action publique. La sociologie des sciences et des techniques poursuit très largement cette voie d'investigation, les savoirs scientifiques et techniques étant au cœur de ces processus de labellisation. Aborder les risques sous l'angle constructiviste permet de comprendre les rapports de forces sociaux qui président à ces labellisations. Car désigner une situation comme risquée est un processus souvent emprunt de tensions voire de conflits.

D'abord parce qu'identifier un « risque », c'est admettre que certains principes et valeurs sont remis en cause, questionnant l'adéquation des moyens mis à disposition pour les gérer. Les enjeux à préserver sont majeurs, les moyens d'action faibles : « la transformation d'un problème en risque collectif peut (...) rendre sa gestion difficile voire impossible » (Gilbert 2002). Cette difficulté est redoublée par le caractère endogène des risques : à la fois parce que la vulnérabilité est sociale ou organisationnelle, mais également parce que des facteurs humains influencent les aléas. La gestion des risques induit des choix de court terme potentiellement coûteux, aussi bien financièrement qu'électorale – quand les gains sont moins visibles. C'est notamment vrai pour la prise en

compte des risques dans l'aménagement urbain, les maires se montrant très réfractaires aux outils réglementaires, et tout particulièrement aux restrictions d'urbanisation (Douvinet et *al.* 2011).

Ensuite, la labellisation de situations comme « risquées » est susceptible de mettre en confrontation plusieurs groupes sociaux. Ainsi, certains groupes sociaux peuvent se mobiliser pour faire reconnaître les risques dont ils s'estiment victimes (Borraz 2008). Beck questionne ainsi les nouvelles répartitions des risques, qu'il estime encore plus inégalitaires que la répartition des richesses (Beck 2008). Par ailleurs, un même groupe social peut être pris dans un dilemme entre leur activité et les risques qu'elle induit pour eux-mêmes (Rainhorn et Dumontier 2013).

Enfin, ces tensions sont liées aux procédures de labellisation elles-mêmes, qui se cristallisent autour de la question des savoirs pertinents et légitimes, et des processus adéquats pour définir les risques. En étudiant la construction des savoirs scientifiques et techniques, la sociologie des sciences et des techniques a largement contribué à les replacer au cœur de ces rapports de force. Cette sociologie met en lumière comment le consensus scientifique ne découle jamais « simplement » de l'observation, mais est construit par la confrontation d'observations scientifiques disparates, aux interprétations contestées, et toujours susceptibles de déconstruction (Woolgar et Latour 1988). À partir de cette compréhension de la pratique scientifique, les sociologues explorent et invitent à dépasser l'opposition souvent avancée entre « experts » et « profanes » : en réhabilitant ces derniers (Wynne 1989) ; en désacralisant l'expertise, les experts étant parfois irrationnels (Rothstein 2003) ; et en rappelant que les incertitudes sont telles que la recherche peine souvent à proposer des réponses unanimes, créant parfois des situations « d'incertitudes radicales » (Callon, Lascoumes, et Barthe 2001). Ce regard plus critique sur le rôle des sciences a permis de mettre en exergue des dynamiques comme la « production sociale de l'ignorance » (Oreskes et Conway 2010 ; Proctor 2012). L'ignorance n'est pas seulement l'absence de connaissances scientifiques, mais peut être produite par les institutions politiques, sociales, et organisationnelles (Dedieu et Jouzel 2015). Ces travaux permettent de remettre en cause la distinction entre les risques réels et les risques perçus, pour comprendre différents modes de construction et de labellisation des risques. Dès lors, la distinction entre risque et incertitude n'est plus aussi solide.

Paradoxalement, c'est au moment même où les mécanismes d'autorité des sciences sont questionnés que de nombreuses méthodes d'analyse des risques se professionnalisent et s'institutionnalisent dans l'action publique. Une « grammaire commune » cherche alors à résoudre les controverses (Demortain 2019). Cette pratique de l'analyse des risques est porteuse de valeurs et de croyances fortes, relatives à la façon d'envisager les processus causaux (dans des modélisations souvent très réductrices), les incertitudes (considérées comme limitées), et les capacités d'agir (donnée principalement aux humains) (Jasanoff 1999). Elle découle d'une place centrale accordée à la science – qui est co-produite avec l'ordre social (Jasanoff 2004).

Ces sociologues renouvèlent l'analyse des risques : en parler correspond à un traitement particulier d'un problème public (Gilbert 2003). Pour identifier ce qui fait la caractéristique de ce traitement particulier, certains ont avancé l'idée qu'il existe des « politiques du risque », voire une politique du risque, c'est-à-dire « une nouvelle façon de gouverner des problèmes sociaux variés » - qui constituent la catégorie des risques (Jacob et Schiffino 2007, 68). Celle politique s'appuie en particulier sur l'établissement d'une « science réglementaire » des risques. Si notre travail de thèse n'interroge pas de façon centrale la production de cette « science réglementaire », elle s'intéresse

très largement à ses effets, et à sa mise en œuvre localement. Entrer par cette conception constructiviste nous invite à être attentifs aux moments où la définition des risques pourra être contestée, et cette science réglementaire questionnée dans sa pratique. Surtout, tenir compte des apports de cette littérature nous invite à adopter un positionnement clair vis-à-vis de cette science réglementaire. Il ne s'agit pas seulement de considérer que le risque est construit socialement, car il implique et mobilise des processus et des dynamiques sociales sources de vulnérabilités ; mais également que l'identification et la qualification de ces différentes composantes des risques (aléas mis en probabilités, événements identifiés comme des dangers, caractéristiques sociales considérées comme « vulnérables ») sont des constructions sociales, qui portent et définissent des valeurs.

Considérer les processus de négociation de la catégorie de risque permet d'envisager les espaces locaux comme des « scènes locales du risque » au sens proposé par Geneviève Decrop et *al.* c'est-à-dire des espaces spécifiques où de multiples occasions d'échanges et d'interactions entre acteurs émergent, potentiellement sous forme de controverses pour définir et faire face localement aux risques. Sur ces scènes, les différents acteurs défendent leur intérêt, dialoguent, sollicitent chacune des formes d'expertises variées, et peuvent changer de position (Decrop et *al.* 1997). En reprenant cette notion, nous considérons également sa dimension spatiale : la scène n'est pas que le lieu où les acteurs échangent, c'est également l'espace physique et matériel avec lequel ils interagissent.

2.3 Risque, espace, territoire : explorer la géographicit  des risques

À partir des concepts de la sociologie de l'acteur-réseau, Valérie November mobilise un caractère générique du risque pour comprendre les relations entre risque et territoire (November 2002). Soulignons que symétriquement, saisir les dimensions territoriales des risques nourrit les analyses multi-risques. La mise en lumière des points communs dans les processus de prise en compte, d'identification ou de gestion des risques, se renforce dès lors que l'on considère les dimensions spatiales et territoriales de ces risques (Coanus et *al.* 2010).

L'étude des liens entre risque et territoire est issue d'un long processus : leur relation n'a été que très peu discutée en géographie, en partie parce qu'elle fait écho à des questionnements brûlants de la discipline, longtemps divisée entre géographie physique et humaine (November 2002). Le croisement des notions est pourtant particulièrement fructueux. Tout autant polysémique que la notion de risque, le territoire a été abordé de multiples façons, chacune susceptible de susciter un éclairage différent sur la relation entre risques et territoires.

Le territoire est d'abord un espace, amenant à questionner la spatialité des risques, c'est-à-dire le déploiement et l'inscription spatiale des différentes composantes des risques. Cette spatialité peut être interrogée à la fois dans l'espace physique, mais également par les processus de « mise en espace », notamment la modélisation cartographique des risques. Le territoire, c'est également le lieu d'affirmation d'une autorité, son périmètre d'action. Il s'agit donc de voir comment les risques sont définis et identifiés par les acteurs locaux. Enfin, le territoire est « un espace délimité chargé de valeurs » (Melé 2009), « une construction sociale, matérielle et idéale, politique et culturelle, consolidée par l'histoire, qui correspond à un espace identifié, approprié et caractérisé par des pratiques et des représentations » (Reghezza-Zitt 2015, 2). Questionner les liens risques-territoires, c'est s'interroger sur la façon dont les populations habitent avec les risques. Ces trois acceptions du territoire soulignent les effets multiples du croisement des deux notions : les caractéristiques territoriales peuvent atténuer, ou amplifier les risques, et en retour le risque est « créateur de formes

territoriales» (Dauphiné et Provitolo 2013). Progressivement, l'idée s'impose que le territoire ne doit pas être pensé comme seul support de risques ni comme le lieu d'interactions entre plusieurs acteurs qui traitent des risques. Le territoire, en tant qu'espace « pensé, dominé, désigné » (Nordman 2003 cité par Paquot 2011), est « quelque chose capable d'interagir avec le risque » (November 2002). Détaillons comment.

2.3.1 Le territoire influence le risque et les risques sont créateurs de formes territoriales

Nous l'avons évoqué, les processus d'urbanisation et de densification urbaine ont été présentés comme facteurs de risque majeur (Pigeon 2005) : à la fois par la vulnérabilité métropolitaine et territoriale (la concentration des humains et des activités expose à davantage de dommages ; la forte interdépendance des réseaux urbains), mais également sur les aléas eux-mêmes, avec l'anthropisation de processus physiques (par exemple l'artificialisation des sols qui aggrave les phénomènes de ruissellement), ainsi la proximité à des sources d'aléas spécifiques.

Le lien risque-densité doit néanmoins être nuancé, puisque certaines ressources pour faire face aux risques sont davantage présentes dans des contextes urbains². André Dauphiné et Damienne Provitolo proposent ainsi une typologie pour comprendre la spécificité urbaine face aux risques : le risque peut être atténué ou amplifié par le milieu urbain, et il est exogène ou endogène au milieu urbain (Dauphiné et Provitolo 2013). En ce sens, les caractéristiques territoriales influencent le risque. Du fait de ces éléments, un même aléa aura des impacts, des répercussions, et des développements différents selon les territoires, et pourra entraîner de nouveaux aléas (on parle alors de « sur-aléas »). Finalement, plus qu'être amplifié ou atténué par les caractéristiques territoriales, « le risque naît du territoire, aussi bien de ses composantes biophysiques que sociales, de sa matérialité que de son organisation spatiale ou de ses fonctions, de ses dimensions sociétales que politiques » (Reghezza-Zitt 2015, 5). Ce dernier mot est crucial : le risque est largement déterminé par tous les choix d'intervention sur l'espace et modalités d'appropriation du territoire, qui sont politiques.

La relation entre risque et territoire peut également être inversée, en regardant comment le risque est créateur de formes territoriales. D'abord du fait des marques physiques ou sociales des catastrophes passées, nettement visibles sur le territoire, mais aussi des inscriptions matérielles et physiques des mesures de prévention des risques (habitats délaissés à proximité d'une zone à risque, aménagements de barrages, ou présence policière face au risque terroriste). Ensuite, les risques sont créateurs de forme territoriale spécifique, car suivant les types d'aléas, les modalités de répartition et de diffusion dans l'espace sont différentes. Sont ainsi distingués les risques « territorialisés », « diffus » et « réseaux » (Galland 1998), qui peuvent être répartis de façon inégale (November 2002). Cette création de formes territoriales se lit également dans le champ des représentations : le risque constitue, quand il est identifié, un élément d'identité du territoire - prenant souvent une connotation négative (Reghezza-Zitt 2015).

² Par exemple, des facteurs de proximité de certaines infrastructures peuvent diminuer ou atténuer le risque : une caserne de pompiers située à proximité d'une usine dangereuse peut intervenir rapidement.

2.3.2 Le risque est territorial et spatial

Dès lors, le risque apparaît spatial et territorial. Il est spatial, car il a une métrique, une échelle, une ubiquité. Détaillons. Tenir compte de la métrique des risques, c'est chercher à identifier son mode d'inscription. Le risque n'a pas que des dynamiques de contiguïté (par lesquelles il se diffuse de proche en proche) : il a également des dynamiques spatiales de connexité, et donc une métrique discontinue. Introduire la métrique des risques permet de considérer comment le risque « est à la fois local et global et qu'il traverse des échelles géographiques multiples » (November 2013, 281). Il faut comprendre la dimension trans-scalaire des risques (Reghezza-Zitt 2015). L'analyse fonctionnelle ou l'analyse systémique (via les panes urbaines transmises par les réseaux) ne permettent pas pleinement de saisir cette métrique des risques, au sens où elles ne tiennent pas compte à la fois de leur inscription dans les territoires et de leur inscription dans des réseaux (November 2002). Aux caractéristiques de métrique des risques, il faut ajouter celles de l'échelle. L'échelle spatiale rend compte de la superficie de l'espace à risque. L'ubiquité des risques et des perturbations souligne le fait qu'ils sont présents simultanément, et que les perturbations puissent avoir lieu conjointement, à plusieurs endroits différents.

Cette approche permet notamment d'explicitier en quoi les espaces de l'aléa, de la vulnérabilité et du risque sont différents : le lieu d'impact de l'aléa n'est pas le seul lieu sur lequel ses conséquences se lisent. Celles-ci peuvent se diffuser, de multiples manières, à d'autres lieux, par effets dominos, suivant les métriques du risque. Les espaces du risque se manifestent également suivant les différentes acceptions de ce qui constitue le territoire. Ainsi Valérie November distingue « l'espace de présence du risque » dans le territoire bâti (le territoire-support), « l'espace d'identification des risques » (grâce à des signes) ou de « matérialisation » des risques (par le fait notamment que les risques connotent les lieux), et enfin « l'espace d'appréhension des risques », ou espace abstrait (November 2002). On saisit alors pleinement le sens du « territoire du risque » qui « désigne à la fois le territoire, matrice socio-spatiale dans lequel le risque est produit et le territoire en tant qu'il est transformé par l'existence d'un risque » (Reghezza-Zitt 2015, 5). C'est grâce à cette spatialité et cette territorialité des risques que l'on peut comprendre pourquoi ils « résistent », aux mesures visant à les effacer, contrôler, ou réduire : c'est la « récalcitrance » des risques qui vient de leur appréhension partielle par les politiques de gestion (November, Penelas, et Viot 2011, 20).

2.3.3 Territorialiser les risques

Les géographes invitent donc à « territorialiser les risques » et leur prévention, c'est-à-dire à les considérer dans leur contexte territorial, à intégrer la réflexion sur les risques dans les spécificités et les caractéristiques locales, plutôt que de n'envisager les risques qu'à partir de définitions univoques, nationales, qui s'appliqueraient partout (Reghezza-Zitt 2015). Tenir compte de cette « géographicités » des risques, c'est réussir à passer d'une analyse des « espaces à risque », où seule la coprésence des phénomènes est étudiée, à une analyse des « territoires du risque » (November 2002 ; Reghezza-Zitt 2015), qui tient compte des interactions risque-territoire. Dans cette définition, toutes les composantes du territoire sont intégrées : éléments humains et non-humains, spatiaux, physiques et sociaux.

La notion de « territoire » a été massivement invoquée dans les politiques publiques, notamment environnementales (Ghiotti 2006). Ces processus dits de « territorialisation » des politiques

publiques sont souvent avancés comme une évolution univoque des politiques publiques, dans le cadre de la décentralisation en France (Méasson in Douillet et *al.* 2011). Or, inclure la notion de « territoire » ne signifie pas pour autant que cette territorialité des risques est pleinement prise en compte. En matière de risque, la territorialisation semble résulter davantage en une « spatialisation » des politiques publiques plutôt qu'une véritable intégration aux spécificités et caractéristiques locales (Reghezza-Zitt 2015). Plus qu'un « territoire du risque », ce n'est qu'un « territoire à risque » qui est généré par ces approches. Le risque reste très largement perçu comme une variable exogène au territoire : les cartographies des risques qui en découlent restent celles de la localisation des *sources* des risques, prisonnière de la grammaire spatiale traditionnelle des risques (November 2013). D'autres politiques publiques permettent-elles de considérer davantage la « territorialité » des risques ?

De ce fait, plutôt que de parler de « territoire du risque », nous préférons évoquer les « scènes locales » des risques, afin de tenir compte à la fois des négociations multiples et des pratiques entre acteurs pour définir les risques, et la spatialité de ces inscriptions.

2.4 Les apports de l'étude des risques, le risque comme objet générique

Au travers de ce parcours théorique, nous pouvons mieux saisir comment se construit l'objet « risque ». Bien que les approches spécialisées sur un type de risque restent prédominantes, de nombreux travaux permettent aujourd'hui de penser leur caractère générique. La sociologie des risques conduit à ne pas vouloir préjuger, avant enquête, ce qui constitue des risques, tout en permettant de ne pas se disperser face à l'emploi très répandu et même quelque peu distendu, de la notion. Elle invite à considérer et comparer les processus socio-culturels et politiques d'identification et de prise en charge des risques comme étant aussi importants que les processus physiques générateurs d'aléas et de vulnérabilités, et à dépasser la dichotomie entre risque réel et risque perçu. La géographie des risques nous invite à penser les dimensions spatiales de ces processus, et le fait qu'ils peuvent alors se croiser, s'accumuler, se renforcer mutuellement. Dans ce contexte, l'acception des risques que nous allons retenir, et sur laquelle est fondée notre enquête, se veut à la croisée des approches géographiques et sociologiques. Nous partirons d'une approche constructiviste de la notion des risques, dans la mesure où nous nous intéresserons exclusivement aux situations labellisées comme « risques », ou aux situations pour lesquelles un processus de labellisation est en cours, c'est-à-dire ce qui fait risque pour les acteurs. Au sein de ces processus, la spatialité et la matérialité des risques ne doivent pas être négligées. Nous portons donc une attention toute particulière sur la façon dont les dimensions physiques, biologiques, matérielles, constructives et sociales sont intégrées dans ces processus de labellisation. Nous adoptons ainsi une perspective socio-technique, où le risque est donc un assemblage d'éléments humains et non-humains, spatiaux, biologiques, physiques et sociaux (November, Penelas, et Viot 2011) qui articulés conduisent à une identification, une reconnaissance sociale comme « problème public ». Nous laissons volontairement de côté les dimensions de probabilité, d'aléa, de vulnérabilité, pour définir le risque – celles-ci pourront néanmoins être centrales dans les définitions des acteurs.

La définition des risques que nous proposons ne fait donc pas référence à la notion de crise. Celle-ci est présente souvent de façon indirecte, comme un synonyme de la catastrophe : c'est la crise potentielle qui est envisagée par le risque, en s'appuyant parfois sur une analyse des crises passées

(Robert 2013). De fait, la géographie ne s'est emparée que très récemment de la question de la crise à proprement parler. Ce sont d'autres disciplines qui ont permis de construire l'objet de « crise ».

3. « Gérer les crises » ?

Au moins autant polysémique que la notion de risque, celle de « crise » a été utilisée dans des contextes extrêmement variés. Initialement issu de la médecine, le terme a été utilisé en psychologie, par les études des relations internationales, la sociologie des organisations, et plus récemment, la géographie (Robert 2013 ; Geffroy 2018 ; Donovan 2021). Il revêt des acceptions sensiblement différentes suivant les contextes, mais quelques points communs émergent dans les critères souvent avancés (Gilbert 2002 ; Lagadec 1994 ; Rosenthal, et al 2001) :

- La situation de crise relève de l'urgence : la temporalité et les délais pour effectuer des choix sont réduits, ou perçus comme tels par les acteurs qui agissent.
- La crise suscite des incertitudes. Certains auteurs préfèrent même parler d'inconnues, pour souligner la perte de repères, le fait que les acteurs ont du mal à savoir ce qui se passe, encore plus à anticiper.
- Enfin, la situation de crise est marquée par des enjeux forts, des menaces importantes, une mise en danger des valeurs ou des principes fondamentaux qui pèsent, ou encore une fois semblent peser sur une organisation, un système, un territoire, etc.

Si les deux derniers éléments ont déjà été évoqués dans l'analyse des risques, la question temporelle et de l'urgence semble constituer une spécificité de l'objet de crise.

L'objet de « crise » est construit au travers d'une littérature variée. On trouve des travaux qui s'intéressent aux réactions des individus d'un point de vue psychologique (victimes, mais aussi primo-intervenants sur le terrain *-first responders*, autorités décisionnaires) : gestion du stress, de la peur, modalités de prise de décisions, évolutions des fonctionnements de groupe, notamment des « cellules de crise ». D'autres se penchent plus spécifiquement sur les enjeux de l'information, centraux dans la gestion de crise : la communication a des répercussions majeures sur le déroulement d'une gestion de crise. Enfin, tout un courant, qui nous intéresse plus spécifiquement, renvoie aux enjeux de coordination entre les différents acteurs prenant part à la gestion de la crise, et sur les façons d'anticiper cette coordination. Un point majeur apparaît : la crise, bien davantage que le risque, est saisie par les chercheurs comme par les professionnels, dans son aspect générique. Si des typologies de crise ont été proposées, elles ne reposent pas sur une distinction entre les différents phénomènes dangereux qui les génèrent, mais plutôt sur leur dynamique (crise rapide/crise lente). La géographie ne s'est emparée que très récemment de la thématique des crises – et s'appuie donc sur l'ensemble de ces travaux pour construire cet objet de recherche (Geffroy 2018).

3.1 Définir la crise pour y faire face

3.1.1 Un état d'urgence, d'incertitudes et de menace

La littérature permet de caractériser les éléments constitutifs de cet état de crise. Urgence, incertitude, enjeux forts face à des menaces sont le plus fréquemment évoqués, comme nous l'avons mentionné plus haut.

Ces premiers critères peuvent être affinés. Plusieurs auteurs ont notamment indiqué que plus qu'une urgence réelle, la situation de crise était marquée par un sentiment d'urgence. Ce qui compte, ce n'est pas tant que les décisions et les actions doivent être menées rapidement, mais que les individus pris dans la crise estiment qu'il faut agir rapidement (Rosenthal, et *al.* 2001). D'autres auteurs ont cherché à mieux caractériser les types d'incertitude qui émergent en situation de crise. Ainsi, Magali Reghezza-Zitt distingue quatre formes et sources d'incertitudes qui entravent les opérations de réponse en situation de crise. D'abord l'imprévu (« l'ordinaire de la crise ») : toute crise comporte des éléments qui n'ont pas été anticipés. Ensuite, le manque de connaissance, ou inconnu, qui peut être lié à un manque d'outils. Puis vient « l'imprévisible structurel », le fait que face à la complexité des systèmes en crise, il est impossible de savoir ce qui va se passer ensuite. Enfin, l'impensé ou l'inimaginable, c'est l'incertitude qui est liée à un manque d'anticipation (Reghezza-Zitt 2019).

On peut, avec plusieurs auteurs, chercher à davantage caractériser les enjeux menacés en situation de crise, considérés comme « élargis ». L'élargissement est spatial : comme pour les risques, qui doivent être envisagés à une échelle trans-scalaire, les crises ont une dimension transnationale (Rosenthal, et *al.* 2001), qui implique de les penser à de multiples échelles. L'élargissement est également quantitatif : la crise étant mouvante, de nature changeante, de très nombreux enjeux peuvent se trouver affectés. La « déssectorisation » des catégories habituelles du monde social engendrée par la situation de crise en constitue même une caractéristique essentielle (Dobry 2009). Pour qualifier ces élargissements tant spatiaux que quantitatifs, Claude Gilbert parle de « crise globale » (Gilbert 2007a). Mais les élargissements concernent aussi ce qui est considéré comme enjeu. La notion de crise a même eu tendance à être utilisée, dans les années 1990-2000 comme un synonyme de « scandale » : alors qu'on ne connaît pas l'exacte nature des dangers pour les vies humaines, d'autres éléments sont « en jeu » : réputation, crédibilité d'une organisation, fonctionnements économiques, etc. (Gilbert 2007b). Bien que nous ne nous penchions pas sur toutes ces crises possibles, cet élargissement permet d'insister sur la dimension politique de toute crise. « Gérer les crises ne se réduit plus en effet à gérer des secours (...) le traitement des crises est devenu inséparable d'un traitement de nature politique » (Gilbert 2007a, 68).

S'inspirant de la définition souvent reprise de Uriel Rosenthal et *al.*³, on peut donc avancer qu'une crise est une situation où face à des phénomènes perçus comme menaçant, et pouvant affecter les valeurs et normes fondamentales d'une organisation, d'un territoire ou même d'un système social, dans un contexte de forte pression et de multiples sources d'incertitudes, des décisions cruciales doivent être prises de façon urgente.

³ « Une crise est une menace sérieuse affectant les structures de base ou les valeurs et normes fondamentales d'un système social qui, en situation de forte pression et haute incertitude, nécessite la prise de décision cruciale » (Rosenthal, et *al.* 1989).

3.1.2 Insister sur la distinction crise-urgence

Toutes ces caractéristiques de la crise nous amènent à considérer que la situation de crise et celle d'urgence ne sont pas du même ordre ; et dès lors, ne nécessitent pas les mêmes savoirs et compétences pour être gérées. Deux dimensions sont importantes : le caractère « hors cadre » des crises, ainsi que leurs temporalités.

La distinction entre urgence et crise n'est pas toujours aisée. Ce qui porte à confusion, c'est que l'entrée en crise est souvent considérée comme un moment d'urgence, dans lequel les premières décisions sont cruciales. C'est une « phase réflexe » qui importe de savoir réagir en situation d'urgence (Lagadec 1991, 161). Surtout, les acteurs de l'urgence sont aussi les principaux acteurs de la gestion de crise : pompiers et autres services de secours assurent les secours au quotidien, face aux « risques de la vie courante », mais également en crise, face aux « risques de sécurité civile ».

Cependant, les moyens de réponse de l'urgence ne suffisent pas en gestion de crise. Dans l'urgence, ou l'accident classique « tout est affaire [...] de promptitude, de dextérité, d'entraînement » (Lagadec 1991, 25) : ses spécialistes ont des protocoles et des dispositifs précis (corps de doctrine ; triage, régulation médicale entre les hôpitaux, etc.). En matière de crise, ce n'est pas – uniquement – de dextérité dont il est question. Pour faire face aux crises, la capacité essentielle serait « d'être prêt », la *preparedness*, qui est opposée à la « politique de l'urgence » (Medd et Marvin 2005) : ce n'est pas le processus de préparation, mais un état de préparation⁴ (Lakoff 2007). De nombreux travaux questionnent cette capacité à être prêt. En écho au caractère *transboundary* des risques systémiques, certains auteurs parlent de crises émergentes comme des *transboundary crisis* (Boin 2019). Il ne s'agit pas seulement d'évoquer la déssectorisation provoquée par les crises (Dobry 2009), mais d'insister sur le dépassement des organisations traditionnelles de gestion de crise et d'urgence (Boin et Lodge 2016). Dans le même esprit que les travaux qui évoquaient les crises « hors cadres » (Reghezza-Zitt 2019 ; Guihou, Lagadec, et Lagadec 2006 ; Lagadec 2015), l'enjeu est de penser la préparation à des événements qui ne peuvent être ni préparés ni prévenus, pour se préparer plutôt à des situations d'incertitudes très complexes. Ils avancent une discontinuité entre les crises « classiques », et les crises hors cadre.

La distinction crise-urgence se nourrit également des réflexions sur la temporalité des crises. Un certain nombre de travaux interrogent le caractère nécessairement ponctuel, circonscrit, et situé dans le temps, de la crise – ou s'il est possible d'envisager les crises sur le long terme (Robert et d'Ercole 2014). Cette réflexion sur la temporalité des crises s'inscrit dans l'analyse des ruptures qu'elles peuvent provoquer. Penser la crise comme « rupture » invite à penser un état préalable, différent de l'état de « crise », et auquel le système, l'organisation en crise ne reviendra pas. La crise est pensée comme rupture du fait de la soudaineté d'une perturbation, qui interrompt les organisations, les activités, dites « normales », et propice à des réorganisations (Beucher, Veyret, et Reghezza 2004). Celles-ci peuvent affecter de nombreuses dimensions de la société, en particulier les régimes de régulation jugés défailants dans la crise (Hutter et Llyod-Bostock 2017). Les comparaisons empiriques soulignent que ces réorganisations sont d'autant plus probables que des groupes préexistaient pour souligner l'existence des risques (Birkland 1998). Mettre l'accent sur

⁴ Dis autrement dans un vocabulaire administratif, il ne s'agit pas d'un impératif de moyen (allouer des moyens à la préparation), mais d'un impératif de résultat (il faut être prêt).

cette rupture invite à penser les crises comme organisatrices de la temporalité : un avant, un pendant et un après.

Cela se traduit en particulier par l'attention portée aux « phases » de la crise, où va naître progressivement la conception cyclique des catastrophes. Dès les premiers travaux abordant les catastrophes sous l'angle de la crise, des propositions de séquentialisation ont été effectuées (Carr 1932 cité par Neal 1997). Lowell Carr, contrairement à de nombreux de ces successeurs, propose une compréhension de la catastrophe au croisement de phénomènes sociaux et physiques⁵. À partir de ce premier découpage temporel, de nombreux autres vont être déployés. Ces efforts servent en particulier à proposer des grilles de comparaison et de mise en dialogue entre différents désastres. Dès les premières années, l'étude des crises présente des « efforts de codification » des différentes phases des désastres (Neal 1997). D'emblée se pose la dualité d'envisager cette mise en phase comme des catégories temporelles, ou des fonctions de l'action publique qui peut être menée. Cet effort de codification aboutit en parallèle dans les institutions américaines – qui stabilisent dans les années 1970 leur cadre d'intervention autour de 4 « phases » (*preparedness, response, recovery, mitigation*) – toujours reprises par l'agence américaine de sécurité civile (la FEMA) aujourd'hui⁶ (Collier et Lakoff 2008).

Cette réflexion sur la temporalité des crises prend un tour différent lorsqu'un certain nombre de travaux commencent à penser la « permanence » de la crise, comme méthode de gouvernement. Ils s'appuient pour cela sur l'extension et la durabilité d'un certain nombre des dispositifs propres à « la gestion de crise », dans l'univers commun de la gestion publique (Agamben 2005). Penchons-nous à présent sur cette « instrumentation » de la gestion de crise.

3.2 L'anticipation de la gestion de crise : « instrumenter » l'exceptionnel ?

Au-delà de la compréhension de ce qui fait « crise », une grande partie de la littérature se penche plus spécifiquement sur les politiques publiques et les acteurs qui s'emparent de cet objet. Certains travaux sont orientés comme des « guides », ou « aides » à l'action des décideurs, pour qu'ils puissent mieux comprendre comment préparer et agir en situation de crise, quand d'autres analysent et critiquent ce champ d'action publique. Ils permettent de comprendre la croissante « instrumentation », au sens de mise en place d'instruments et de dispositifs d'action publique⁷, dont la crise fait l'objet, et les tensions autour de cette instrumentation. Elle est en effet au cœur du paradoxe de la gestion de crise : par nature, la crise est une situation qui ne se « gère » pas (Lagadec 2015). Les dispositifs les plus fréquemment évoqués sont les « plans » de gestion de crise, les procédures de planification, les systèmes d'alerte précoces à la population, ainsi que les mises en situation (par des exercices de simulation, ou des entraînements).

⁵ Les quatre phases qu'il théorise sont les suivantes : « *preliminary* », « *dislocation and disorganisation* », « *readjustment and reorganization phase* », « *confusion delay* ».

⁶ On trouve également de nombreuses occurrences de la dénomination « Prévention, Préparation, Réponse, Rétablissement » (*Prevention, preparedness, response, recovery*) – qui permet un acronyme similaire en français et en anglais (PPRR).

⁷ L'instrumentation « constitue l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2014, 17).

Le cadrage « classique » de la situation de crise est celui d'une « soudaine disproportion existant entre les moyens immédiatement disponibles dans un territoire donné et ceux devant être mis en œuvre » (Gilbert 2007a, 63). La question que se posent alors les gestionnaires de crise est : comment mobiliser et allouer au mieux les ressources disponibles ? Pour tenter d'anticiper ces actions, l'outil le plus utilisé est la planification. Elle consiste à identifier les dangers ainsi que les ressources disponibles pour y répondre, pour ensuite définir les structures organisationnelles assurant la réponse (Perry et Lindell 2003). Elle vise ainsi à spécifier les rôles et responsabilités de chacun, et suppose de pouvoir être testée dans des exercices ou des simulations (Boin et McConnell 2007). Or, derrière le terme de planification, de grandes disparités de pratiques existent : la formalisation de la préparation, et son caractère générique ou non.

Les différentes planifications peuvent être plus ou moins génériques ou spécifiques. Les premiers dispositifs de planification étaient sectoriels, dans le domaine économique puis militaire (Collier et Lakoff 2021) – mais très vite, émerge une approche dite « *all-hazard* » (que nous traduirons par « multi-risque »)⁸. Il s'agit en particulier pour l'État de répondre à une demande de capacité de maîtrise de tous les types de situation d'urgence (Borraz et Cabane 2017). Le cœur de la planification met alors en avant des principes de réponse, puisque beaucoup de moyens restent similaires (évacuation, secours, etc.) (Perry et Lindell 2003).

Par ailleurs, la planification peut être plus ou moins formalisée. Les processus de planification prennent souvent la forme de la rédaction d'un plan, c'est-à-dire un document papier qui fait état de ce qui a été organisé pendant le processus de planification : les risques identifiés, les ressources possibles, la façon dont on entend y répondre. Ces plans écrits sont l'objet de nombreuses critiques. Face aux menaces potentielles d'une crise, la tentation est forte de chercher à préparer au maximum la réponse d'une organisation. Mais « *crises tend to be all too perfect candidates for all too perfect planning* » (Rosenthal, Boin, et Comfort 2001, 16) : une planification extrêmement détaillée est susceptible de produire des plans rigides, qui ne peuvent faire face à l'imprévu de chaque situation de crise. Le propre de la situation de crise, c'est justement que les procédures d'urgence, telles que les plans, sont « hors-jeu » (Lagadec 1991, 31). Ces plans peuvent alors être considérés comme de simples *fantasy documents* (Clarke 1999) qui se révèlent, en situation de crise au mieux inutiles, car inadaptés aux questions et besoins des acteurs, au pire dangereux s'ils sont suivis et respectés alors que les mesures prises renforcent la crise.

Si le plan n'est pas la bonne réponse à la situation de crise, les sociologues ont avancé d'autres moyens d'anticiper et de se préparer à la situation de crise. Ronald W. Perry et Michael K. Lindell distinguent le processus permanent de planification (*planning*), des plans écrits (*plans*, documents disponibles à un instant t, mais qui doivent être très régulièrement revus), et enfin la *preparedness*, le fait d'être prêt. Ils proposent de penser la planification, non pas comme un processus linéaire, mais comme un dispositif itératif et jamais achevé. Les aller-retour doivent être constants entre toutes les étapes (Perry et Lindell 2003).

⁸ Nous faisons le choix de traduire par « multi-risques », plutôt que « multi-aléa », ce qui correspondrait davantage à la traduction littérale de l'anglais. Elle nous semble plus adéquate, pour signifier que ce sont non seulement différents aléas déclencheurs qui sont considérés, mais également la façon dont la réponse à ces aléas est organisée. Elle permet de faire le lien avec les approches multi-risques déjà évoquées.

Ainsi, adopter le régime de la « *preparedness* » implique des savoir-faire et des outils différents. C'est en particulier les modes d'anticipation des situations de crise qui sont amenés à évoluer. Pour un certain nombre d'auteurs, l'anticipation ne passe pas par une identification précise des risques, mais par l'imagination des perturbations possibles (Lakoff 2007 ; Dupuy 2002), afin de les éviter. Ces approches se positionnent en opposition à l'argument d'une « inimaginabilité » de certaines catastrophes souvent utilisée pour justifier l'impréparation et les défaillances des gestionnaires (Arnhold 2019 ; Kojima 2020). Promouvoir l'imagination ne signifie en revanche pas délaisser des connaissances solides (Perry et Lindell 2003), face notamment à la persistance de « mythes » dans la gestion de crise (le fait que les victimes soient démunies et irrationnelles par exemple). Enfin, la démarche de *preparedness* introduit une place croissante aux simulations, permettant de tester et d'exercer concrètement les mesures, de rendre la vulnérabilité d'un système visible, d'identifier les points faibles à améliorer : les exercices permettent de produire une connaissance sur la crise alternative aux modèles statistiques et aux archives (Collier 2008). L'efficacité de ces différents dispositifs est-elle aussi débattue. Les exercices de sécurité civile en particulier donnent à voir une « routinisation » de la préparation à la gestion de crise, intégrée aux fonctionnements habituels, aux catégories cognitives et normatives des organisations (Borraz et Gisquet 2019) – sans permettre de se préparer aux situations radicalement inédites (Gisquet et Borraz 2020).

Cette critique de la normalisation de la gestion de crise amène certains auteurs à proposer des solutions plus radicales. Alors que l'improvisation est souvent vue comme une déviance par rapport au fonctionnement optimal d'une organisation prévue par les plans, il est parfois préférable d'improviser plutôt que de suivre aveuglément des procédures inadéquates (Waugh et Streib 2006). Des cas particuliers accréditent l'idée que l'improvisation, bien plus que le plan, peut donner des moyens de réponse efficaces : improvisation des secours pour rétablir l'électricité après les attentats du 11 septembre (Mendonça 2007), des pompiers qui brûlent le sol pour sortir du piège où ils sont enfermés (catastrophe de Mann Gulch, décrite par Weick 1993). L'improvisation est à l'opposé de la planification : l'action est décidée au moment où elle est exécutée. Puisqu'elle semble inévitable, Anouck Adrot montre qu'elle peut être anticipée avant la crise, notamment en assurant un solide lien de confiance entre une organisation et ses agents (Adrot 2018).

Dès lors, la notion de *preparedness* nous livre quelques enseignements fondamentaux sur la gestion de crise. D'abord, il s'agit d'un creuset pour penser les approches multi-risques – des principes de réponse communs, une compréhension générique des risques, ainsi que leurs interactions. Ensuite, elle invite à regarder la multiplication des instruments d'action publique pour faire face aux situations de crise sous l'angle du paradoxe : existe-t-il réellement une continuité et une synergie entre les dispositifs « quotidiens » de gestion de crise, et la préparation à des événements réellement exceptionnels, pouvant potentiellement perturber les organisations ? Face à la tension entre la tendance institutionnelle à routiniser les pratiques et procédures de gestion de crise et la nécessité d'agir de façon flexible (Rosenthal, Boin, et Comfort 2001), certains privilégient le fait de « se préparer à être surpris » (Lagadec 2015), voire de se préparer à improviser. Ce sont ainsi les formes de professionnalités de la gestion de crise qui sont interrogées, et les intervenants de la gestion de crise.

3.3 Les acteurs de la gestion de crise : du gouvernement à la gouvernance ?

Comme la sociologie des risques a déconstruit la segmentation entre experts et profanes, la compréhension sociologique des crises questionne la place des professionnels de leur gestion. En particulier, la déssectorisation générée par les situations de crise amène à penser le rôle de tous les champs d'action publique et collective. Cette évolution, dans le cadre spécifique de l'analyse des crises, s'insère dans la trajectoire plus générale de l'analyse de l'action publique, au travers des concepts de gouvernement et de gouvernance (Geffroy 2018). La multiplication des acteurs de la gestion de crise peut être utilement pensée à travers les limites des pratiques traditionnelles hiérarchiques de l'autorité, au profit des formes de « pilotage, de coordination et de direction des individus, [...] des territoires, [...] au-delà des organes classiques de gouvernement » (Le Galès 2019, 297).

La gestion de crise s'incarne d'abord dans une professionnalisation spécifique, celle des acteurs des secours et de l'urgence – puis de la sécurité au sens plus large. Le milieu militaire et celui des secours ont constitué les creusets des pratiques et concepts autour de la « gestion de crise » (Lakoff, 2007).

Mais la multiplication des acteurs impliqués constitue une des évolutions régulièrement relevées par les chercheurs, du fait des effets dominos inhérents aux systèmes urbains et territoriaux interconnectés : les activités de transport, de l'énergie, de l'industrie en général doivent pouvoir et savoir réagir en cas d'évènement. Comme certains secteurs d'activité ont été privatisés, et que d'autres font l'objet de contractualisation, les frontières entre activités publiques et privées s'estompent, impliquant les acteurs privés dans la gestion de crise (Waugh et Streib 2006). De plus, il s'agit de penser le rôle actif des « victimes » lorsque la crise survient. De premiers travaux montrent qu'elles doivent être considérées comme les premières intervenantes dans les situations de crise (Revet 2012), quand des travaux plus contemporains analysent l'intervention spontanée ou organisée de la société civile et des associations de volontaires (organisations à but non lucratif) – au travers des réseaux sociaux en particulier (Douvinet et al. 2017 ; Batard et al. 2019). Il y a plus de 30 ans, Lagadec évoquait déjà un « tourbillon des acteurs » en gestion de crise (Lagadec 1991) – cette situation n'a fait que s'accroître. À travers la multiplication du nombre d'acteurs, se joue alors la question des modes de coordination, ainsi que le passage du « gouvernement » à la « gouvernance » de la crise.

3.3.1 *Coordonner en gestion de crise : tentations et limites de la réponse hiérarchique*

Dès lors, face à la multiplication des acteurs en gestion de crise, alors que l'État est loin d'être l'unique détenteur des moyens d'intervention, une question majeure se pose : comment assurer que l'ensemble des actions menées soient cohérentes et le plus efficace en gestion de crise ? Cet enjeu a été abondamment étudié pour la réponse internationale lors des crises humanitaires, qui recouvre alors en partie la littérature sur la gestion de crise.

La hiérarchie est la façon classique de se coordonner, notamment en situation d'urgence. C'est le mode traditionnel de fonctionnement des opérations de gestion de crise, issues notamment du monde militaire, mais également le fonctionnement optimal pour les « crises de la vie courante », la gestion quotidienne de l'urgence. Les opérations de gestion de crise sont alors dirigées par un opérateur unique, qui dispose de l'ensemble des moyens disponibles et possède une vision d'ensemble stratégique. Cette approche hiérarchique a été théorisée par le « *command and control* »,

développé par l'armée américaine (Claverie et Desclaux 2016, 2). Les atouts de cette gestion sont certains : rapide, elle assure à la fois une stabilité dans la réponse et fixe précisément les responsabilités (Wise 2002).

Cette façon ancienne et encore très répandue de procéder en gestion de crise se trouve parfois défaillante. Si les structures hiérarchiques sont efficaces pour réaliser des tâches routinières, elles rencontrent de nombreuses difficultés dès lors qu'il s'agit d'innover et générer de nouvelles formes de savoirs ou de réponse (Wise 2002). Or, nous l'avons vu, la crise étant par nature changeante et évolutive, la réponse doit pouvoir se montrer flexible. De plus ces structures hiérarchiques se trouvent paradoxalement très démunies. Les conditions mêmes de la crise rendent la prise de commande délicate : perte de liaison avec le terrain, manque de remontées d'informations, informations partielles, biaisées, ou mal interprétées, voire contradictoires. Pour Arjen Boin et *al.*, l'importance donnée aux leaders de gestion de crise relève surtout du mythe : « *the rhetoric of « leader in charge » has little to do with the reality of effective crisis decision making and coordination* » (Boin et *al.* 2005).

Il s'agit ensuite de difficultés liées au statut et à la culture de ces nouveaux intervenants. Il n'y a pas nécessairement de liens hiérarchiques entre ces acteurs : ils restent libres de leurs actions. Par ailleurs, un certain nombre de structures ne sont pas habituées à la gestion de crise, et ne connaissent pas nécessairement les principes de réponse hiérarchique. Suivant leur niveau de compétence sur les tâches qu'elles exercent, et leur connaissance de la gestion de crise, chaque organisation s'intègre plus ou moins facilement dans les opérations (Dynes et Aguirre 1979). Des problèmes de compréhension mutuelle peuvent émerger : il n'y a pas toujours de vocabulaire commun, chacune se représente différemment la situation⁹. Surtout, d'autres buts que la seule résolution de la crise peuvent être recherchés par ces nouveaux acteurs. Chacun a ses objectifs spécifiques annexes : assurer une position dans un domaine concurrentiel pour les entreprises ; préserver une légitimité démocratique pour les élus locaux ; limiter les coûts, etc. Comment enrôler alors l'ensemble des acteurs pour assurer une réponse de crise rapide et efficace ?

3.3.2 L'approche partenariale : la flexibilité au cœur de la gestion de crise

Les chercheurs et praticiens soulignent que le fonctionnement du *command and control* est moins central aujourd'hui. Pour certains, l'organisation de la gestion de crise évolue dans le bon sens, et prend en compte davantage ces impératifs de coordination, qui ne peut plus se faire « par le haut » : « *the September 11 terrorist attacks had a significant impact on other countries' crisis management approaches (...)* *Horizontal networks are attracting more attention (...)* » (Unlu, Kapucu, et Sahin 2010, 172).

Plusieurs travaux ont caractérisé les outils et méthodes efficaces pour assurer une coordination alternative à la hiérarchie. Divers termes sont avancés, qui témoignent d'autant de nuances dans les possibilités de mettre en œuvre cette coordination : approche horizontale, partenariale (Kapucu 2003), flexible (Perry et Lindell 2003), collaborative (Waugh et Streib 2006 ; Kapucu 2008), adaptative via les réseaux (Wise 2006) etc. Cependant, les principes de coordination sont très similaires dans ces différentes approches : partage d'informations, interconnaissance ainsi qu'accord sur des objectifs communs. Par ailleurs, si l'approche hiérarchique n'est pas privilégiée,

⁹ Les études de la gestion de crise font régulièrement référence à la théorie du *sensemaking* (Weick 1988): cette perspective constructiviste avance que la compréhension, le sens donné à une situation par un acteur (individu/organisation), dépend assez largement de ses propres connaissances, expériences et valeurs.

toutes affirment le rôle central des autorités publiques dans la mise en œuvre de ces coordinations : ce sont elles qui ont la légitimité et les moyens pour impulser les dynamiques collaboratives.

Pour collaborer, il s'agit auparavant que tous les acteurs et les organisations potentiellement impliquées dans la gestion de crise se connaissent, afin qu'ils aient les moyens de partager objectivement un projet commun. La familiarité entre les gestionnaires de crise, ainsi qu'entre les agents susceptibles d'interagir en situation de crise, permet d'instaurer la confiance. Nombreux auteurs insistent donc sur le besoin de construire des relations interpersonnelles en amont de la crise (Boin et *al.* 2005). Un « monde commun » peut alors se bâtir : partage d'un vocabulaire commun, mais aussi connaissance des procédures et contraintes spécifiques à chaque organisation, pour aboutir à une vision partagée des difficultés, afin que chacun soit engagé dans la résolution rapide de la crise. Alors que les différences culturelles entre professions sont souvent avancées comme limites à la coordination (Kapucu 2003), cette interconnaissance doit permettre d'en diminuer les effets. Naim Kapucu reprend alors la notion bourdieusienne de *capital social*, pour qualifier la construction du partage de confiance, de normes et de réseaux.

Cette familiarité se bâtit aussi à travers une préparation commune, deuxième pilier de la gestion collaborative. De nombreux acteurs peuvent alors être inclus à la préparation : les entreprises, surtout celles gérant des réseaux et autres infrastructures critiques, mais également les communautés locales, ou les organisations à but non lucratif (Boin et McConnell 2007). Il s'agit de sensibiliser tous ceux qui sont potentiellement acteurs en gestion de crise, et de les inciter à se préparer, via la réalisation d'exercices ou d'entraînements communs, des réunions d'échanges voire même des planifications conjointes (Kapucu 2008 ; Boin et McConnell 2007). Les activités de préparation permettent alors de mesurer les interdépendances entre tous ces acteurs, ainsi que les barrières opérationnelles à contourner (Mason et *al.* 2017).

Interconnaissance et préparation commune doivent permettre, *in fine*, d'assurer un échange d'informations continu et intense. Relevée par de nombreux auteurs, la communication aussi bien interne qu'externe devient une priorité pendant la crise pour les opérateurs (Kapucu 2003). Cet échange d'informations est préparé par l'interconnaissance et la préparation commune, afin de réduire leur caractère équivoque ou ambigu.

Familiarité, échanges réguliers, et anticipés : tous ces fondamentaux de la gestion de crise partenariale sont aussi des principes permettant l'improvisation. L'improvisation peut apparaître antinomique à une approche collaborative : comment s'assurer d'une mise en cohérence si chacun improvise par rapport aux principes de réponse formulés pendant la préparation ? Plusieurs formes d'interactions sont susceptibles d'assurer la cohérence de l'improvisation avec son environnement organisationnel, tant que les individus prenant part à la gestion de crise ont des espaces de liberté pour improviser (Adrot et Garreau 2010).

3.4 Les apports de l'analyse des crises

De façon plus immédiate que les risques, les crises apparaissent comme des phénomènes sociaux, objets de définition et de prise en charge par une diversité d'acteurs. Comme les risques, nous envisageons donc les crises comme un assemblage d'éléments humains et non-humains, spatiaux, biologiques, physiques, matériels et sociaux, qui rassemblés, apparaissent constitutifs de situations urgentes, incertaines, et menaçantes. La prise en charge, ou la « gestion » des crises est alors une activité qui permet de répondre à une ou plusieurs des pièces de cet assemblage.

L'ensemble des études portant sur la gestion de crise montre le caractère crucial de toutes les étapes de préparation, d'anticipation, voire de planification, de la gestion de crise. Les conditions de celle-ci se construisent bien en amont de la situation de crise elle-même. Il faut ainsi réinscrire la conception de la crise dans le temps long, via une instrumentation croissante de sa gestion. Les « gestionnaires de crise » n'interviennent pas que sur celle-ci lorsque les situations urgentes, incertaines et menaçantes se déclarent, mais également en amont, en s'y préparant. Nous retenons également une tension inhérente à la gestion de crise en tant que pratique d'acteur : les discontinuités entre les crises traditionnelles et courantes, prises en charge par l'instrumentation classique, et les crises hors-cadre, ou *transboundary*, qui questionnent les instruments et les acteurs traditionnels de la gestion de crise.

Nous avons pu voir au cours de cet état de la littérature un point de divergence important dans le traitement des notions de risque et de crise, en ce qui concerne leurs dimensions spatio-temporelles. La dimension spatiale a été très largement investie dans les questions de risque, beaucoup moins en matière de crise. À l'inverse, la dimension temporelle des crises est bien plus questionnée. Penser la liaison de ces dimensions peut être alors fructueux. Elle nous invite à passer de la continuité des notions, à la compréhension des liens entre les différentes « pratiques » locales, mises en place face aux risques et aux crises.

Les réflexions sur les liens entre crise et territoire, et la spatialité de la gestion de crise sont émergentes. Elles s'appuient sur la spatialité des risques, pour considérer son développement possible en situation de crise (Reghezza-Zitt 2015 ; Robert 2013). Les dispositifs et instruments de gestion de crise apparaissent alors comme une infrastructure (November et Gueben-Venière 2017), qui s'appuie sur une répartition spatiale des ressources (Robert 2013 ; Metzger et al. 2013). La territorialisation de l'action publique en crise peut suivre différentes logiques spatiales – réticulaires, ou de proximité (Geffroy 2018).

De même, la géographie des risques s'intéresse de façon récente à la temporalité des risques, en dialogue avec les historiens essentiellement : comprendre des manifestations de risque, à partir des « temporalités de la nature », intégrer une analyse historique des sociétés, etc. Le temps du risque – composé des temporalités des aléas, et des temps sociaux d'identification et de gestion des risques est distinct de celui de la catastrophe, associée à la crise – pensé comme une discontinuité brutale (Beucher, Veyret, et Reghezza 2004). Valérie November propose d'envisager la temporalité des risques en mettant ceux-ci au cœur de l'axe temporel, et non la catastrophe : le risque lui-même se déploie dans une temporalité propre, qui n'est pas forcément liée à la catastrophe. Il existe indépendamment de celle-ci (November 2002).

Au terme de ce parcours, ce sont finalement les liens entre situation normale et situation de crise qu'il faut interroger. Toutes les opérations de gestion de crise se préparent bien en amont : la réaction à une situation de crise est très largement dominée par les démarches et contextes ordinaires des acteurs. Et ce, aussi bien pour les gestionnaires des secours (Dedieu 2013), que pour les moins spécialistes. Dès lors, puisque les expertises et pratiques relatives aux risques et aux crises sont bien distinctes, comment penser le *continuum* entre ces notions ?

4. Les continuités entre risques et crises

Plusieurs cadres analytiques permettent de penser les continuités entre les notions de risque et de crise, et la prévention des risques et la gestion de crise : les *disasters studies*, la notion de résilience, et l'approche des risques et des crises comme des catégories d'action publique.

4.1 Les continuités proposées par l'analyse des catastrophes : du cycle aux perspectives systémiques

Si nous avons montré avec Sandrine Revet que l'analyse des catastrophes contribuait à penser les deux « branches » qui constituent l'analyse des risques et des crises, c'est également au sein de l'analyse des catastrophes qu'émergent des propositions pour étudier leurs liens. Nous évoquons deux propositions intéressantes, qui nous ont inspirées sans les avoir totalement adoptées : les perspectives cycliques et systémiques.

Les premières propositions, encore très reprises par les organisations internationales intervenant dans le domaine des catastrophes, consistent à conceptualiser le lien entre les risques et les crises comme un « cycle ». Au cours de ce cycle, les « risques » sont prévenus et anticipés – ils peuvent se réaliser dans un épisode de crise, que les acteurs ont à gérer. La crise apparaît comme un moment de rupture, qui, une fois dépassé, peut néanmoins donner lieu à de nouvelles démarches de prévention des risques. Ces modèles invitent également à penser que c'est dans le traitement des crises passées que se trouvent les racines des risques, et des futures catastrophes.

Cette perspective cyclique émerge à l'intersection entre les deux branches de l'analyse des catastrophes évoquées par Sandrine Revet. Les travaux sur la crise proposent de décomposer celle-ci en « phases » (Neal 1997) pour matérialiser la rupture temporelle qu'elle provoque. Par la suite, la perspective du risque a conduit à penser ces phases dans l'ordre de la circularité. C'est au sein de la seconde branche d'analyse des catastrophes qu'émerge pour la première fois une représentation cyclique de ces « phases » (Baird et *al.* 1975 cité par Coetzee et Van 2012). Là où les phases « précurseurs » apparaissaient comme marginale dans l'étude des crises, cela conduit à faire de ce temps une phase à explorer à part entière – comme le feront par la suite les approches sur la vulnérabilité.

Ces approches « cycliques » sont néanmoins l'objet de nombreuses critiques, en particulier concernant la dimension temporelle modélisée dans le cycle. Les différentes phases ne sont pas exclusives, mais peuvent se produire simultanément (Neal 1997) – c'est dès la phase de reconstruction que la prévention doit être envisagée (Crozier et *al.* 2017 ; Moatty, Gaillard, et Vinet 2017). De plus, la perspective cyclique ne permet pas de dégager d'horizon d'évolution dans les façons d'envisager les risques et les crises : la boucle revient à son point de départ. Un certain nombre de travaux essaie alors d'envisager les modalités pour « sortir » de cette boucle (Crozier et *al.* 2017).

La littérature qui se penche sur l'origine profonde des désastres a ainsi largement mis de côté ces modèles cycliques, au profit d'approches dites « systémiques ». Elles s'attachent davantage à proposer des modélisations permettant de comprendre l'émergence des catastrophes, au travers d'une série de modèles complexifiant la notion de vulnérabilité, puisque les catastrophes ne sont plus perçues comme des événements, mais comme des processus sociaux (Birkmann et *al.* 2013 ; Wisner et *al.* 2004). Ils relient les différentes composantes de la vulnérabilité, pensée à différentes

échelles (« causes profondes », « pressions dynamiques », et « déséquilibres »). Le manque de préparation à la gestion de crise y apparaît comme une des très nombreuses composantes de la vulnérabilité (Wisner et *al.* 2004). Les modèles proposés constituent un cadre conceptuel stimulant pour penser les rétroactions, ainsi que les façons dont toutes les composantes qui font « risque », et « crise » interagissent. Néanmoins, tous ces modèles ne mettent que peu en exergue la place que peuvent jouer les politiques de prévention des désastres (Pigeon et Rebotier 2017). Tout en nous inspirant de ces apports, nous n'avons néanmoins pas choisi d'adopter cette posture « systémique » : elle ne met pas au centre les pratiques des acteurs locaux, mais plutôt la façon dont celles-ci influencent, ou non, d'autres dimensions des risques et des crises.

Soulignons que cette littérature s'empare largement aujourd'hui de l'enjeu d'adaptation au changement climatique – ce qui nous semble particulièrement intéressant. Les apports théoriques et pratiques sur les risques et les désastres sont alors des précurseurs aux questions qui émergent face aux changements climatiques – les premiers étant source d'apprentissage pour les secondes (Kelman et *al.* 2016). Par ailleurs, les changements climatiques ont des effets sur les risques et les crises. L'étude des inondations, des submersions marines, des tempêtes (entre autres) ne peut se faire aujourd'hui indépendamment d'une prise en compte des effets du changement climatique sur l'intensité et la probabilité de ces aléas – au risque de recentrer l'analyse sur les composantes « exogènes » des risques. Cette transposition des risques au changement climatique est fortement susceptible de renforcer les réflexions intégrées sur les risques et les crises – la question du changement climatique rendant un certain nombre d'aléas inéluctables, et donc la nécessité de s'y préparer d'autant plus importante (Kruczkiewicz et *al.* 2021).

Dans le cadre des risques, des crises, et des changements climatiques, les travaux systémiques mobilisent alors un autre concept, celui de résilience, qui semble lui aussi rapprocher les notions de risque et de crise.

4.2 La notion de résilience comme rapprochement ?

Le terme de résilience est un concept structurant, aussi bien repris par des géographes des risques (Reghezza-Zitt et *al.* 2012 ; Dauphiné et Provitolo 2007), que des sociologues et politistes travaillant sur la gestion de crise (Boin et McConnell 2007 ; Comfort, Boin, et Demchak 2010). À travers la diffusion de la notion de résilience, semble donc se jouer un rapprochement dans les études de la prévention des risques et celle de la gestion de crise. Elle apparaît ainsi comme intégratrice (Reghezza-Zitt et Jon 2019). Mais cette intégration est difficile à opérationnaliser de façon heuristique.

Concept issu de la physique, passé par la psychologie et l'économie, la résilience a été introduite en géographie, et dans les sciences sociales plus largement, via la science des systèmes dynamiques et l'écologie (Dauphiné et Provitolo 2007). Les travaux des sciences de l'environnement proposent une représentation cyclique de l'évolution des écosystèmes qui permet de distinguer plusieurs « phases ». Le modèle du « cycle adaptatif » en particulier, est mobilisé pour comprendre comment persiste un système, via l'autorégulation de ses différentes fonctions (Holling 1973 ; Gunderson et Holling 2002), face aux changements dans l'environnement. Ce modèle invite ainsi à penser les relations entre l'organisation d'un système et les perturbations « extérieures » : les conditions préexistantes déterminent la façon dont les perturbations sont absorbées. La résilience est donc le fait qu'un système dépasse ou absorbe un choc. En étant reprise par l'analyse des catastrophes, la

notion de résilience est en cohérence avec les représentations cycliques qu'elles proposent dans un premier temps.

En géographie, bien que le terme soit très présent, les définitions de la résilience sont nombreuses, inspirées des domaines précurseurs d'où elle est tirée (Reghezza-Zitt 2006 ; 2013 ; Lhomme et *al.* 2013 ; Quenault 2013). Elle est alors difficile à opérationnaliser, car elle peut recouvrir des réalités bien différentes. Trois principaux axes d'utilisation de la notion de résilience peuvent être distingués.

D'abord, la notion de résilience prend acte de la survenue inévitable de crises ou chocs perturbant les individus, les organisations, les territoires. Dès lors, il s'agit de doter les acteurs de capacités pour faire face à ces crises : ces capacités sont multiples, et peuvent être promues sous la forme de « bonnes pratiques » avancées aussi bien par les organisations internationales que par des études académiques. Or, le contenu de ces bonnes pratiques est varié. Deux principales façons de caractériser la résilience sont avancées : c'est soit la capacité à résister à un choc (elle s'oppose alors à la vulnérabilité, et devient synonyme de résistance), soit la capacité à perdurer par-delà des chocs récurrents. Dans ce second cas, la résilience est alors plutôt synonyme d'adaptation, une résilience écosystémique (Reghezza-Zitt 2013 ; Barroca et *al.* 2013). Elie Chevillot-Miot affine dans sa thèse la relation entre la notion de résilience et celle de vulnérabilité : la complémentarité peut être pensée sous forme de composante, d'enchevêtrement, ou de continuité spatiale et temporelle (Chevillot-Miot 2017). Dès lors, suivant la perspective adoptée, les « bonnes pratiques » de résilience sont différentes (Reghezza-Zitt 2013). « Bien souvent, les discours de la résilience diffusés par les organisations internationales privilégient (...) l'échelle micro suivant une terminologie très proche de la rhétorique du *new public management* ou des techniques de développement personnel (...). La moralisation de la résilience permet d'évacuer la portée critique initiale du concept de vulnérabilité et l'interrogation des dysfonctionnements socio-spatiaux révélés par la catastrophe » (Djament-Tran 2015). Finalement, la plasticité de la notion conduit à mettre en avant des pratiques parfois contradictoires : être résilient à une pression, un changement donné peut engendrer des vulnérabilités face à d'autres changements (Chauveau et *al.* 2011). De même, si l'adaptabilité est souvent vue comme un facteur de résilience, il y a cependant des cas où une haute adaptabilité induit une perte de résilience (Provitolo in Serre, et *al.* 2013). Le contenu de ces capacités reste donc difficile à définir. Ne pouvant définir ce qui fait qu'un acteur, un territoire, ou une organisation sont « résilients », la notion ne peut être pertinente pour analyser les contextes locaux, *a fortiori* lorsque des crises ne sont pas survenues.

Ainsi, un second usage heuristique de la notion de résilience consiste à l'utiliser comme un concept analytique pour lire et analyser les trajectoires de systèmes urbains ou sociaux, de territoires ou de villes. La notion de résilience se révèle fructueuse pour décrire si un choc a remis en cause le fonctionnement fondamental d'une ville. Il s'agit moins d'identifier et de prôner des moyens de « faire face » aux crises inévitables, que de penser le rapport entretenu entre les systèmes, sociétaux, organisationnels, urbains, avec les différents risques ou chocs qui peuvent survenir (comment est-ce que ces chocs sont produits ou renforcés par le système, comment celui-ci les absorbe). Les géographes analysent alors l'évolution des processus sur le long terme, en faisant appel aux historiens et géohistoriens, afin « d'historiciser la résilience » (Djament-Tran 2015). Ces approches historiques mobilisent des outils de l'analyse systémique pour comprendre ces trajectoires des systèmes urbains : les influences réciproques de chacun des éléments doivent être étudiées,

notamment les rétroactions (Barroca 2017). Par ailleurs, l'analyse des trajectoires de long terme de ces systèmes se veut un support pour anticiper les évolutions actuelles, notamment à l'heure du changement climatique (Magnan, et al. 2012). L'analyse des trajectoires tend donc à confondre la question des risques à celle du changement climatique.

Si ces approches encouragent à sortir de l'analyse d'un événement unique dans une configuration d'acteurs, leur focale porte essentiellement sur les trajectoires post-crise empruntées par les systèmes : la résilience ne peut s'analyser qu'après qu'une crise ait eu lieu (Djament-Tran 2015). Même là, elle soulève des questionnements : quel est le « retour à l'état normal » ou du « fonctionnement normal » auquel il faut revenir pour montrer la résilience ? Si c'est l'état antécédent à la catastrophe, qui a permis à celle-ci de se développer, peut-on parler de résilience ? À partir de combien de temps est-ce que la lenteur d'un processus de reconstruction fait que le système n'est pas résilient (Djament-Tran 2015) ? Surtout, le temps quotidien de l'action de prévention ou de gestion de crise (via notamment le temps long de la préparation) se dilue quelque peu dans le vaste temps de la trajectoire, et est relégué aux marges de l'analyse lorsque l'attention est portée sur le post-crise.

Ainsi, un troisième et dernier axe heuristique consiste à se saisir plutôt de la résilience comme d'un objet de discours par les acteurs. Concept foisonnant dans les perspectives qu'il ouvre, de nombreuses interprétations sont incompatibles (Reghezza-Zitt et al. 2012). Plutôt que de chercher à analyser si les territoires, ou systèmes urbains sont dans une démarche de résilience, un angle proposé par certains géographes consiste à analyser les discours de la résilience : « *resilience's key issue is to know who says that there is resilience, when and why* » (ibid, 16). Cette approche permet de considérer que la résilience n'est pas seulement un « *buzzword* » (Comfort, et al. 2010), mais s'inscrit dans des stratégies et des choix d'acteurs cruciaux à expliciter.

De fait, la notion de résilience a été très largement reprise par les organisations internationales en charge des catastrophes (Revet 2009b ; 2011 ; 2020), des opérateurs de gestion de crise et de prévention des risques. Certains émettent l'hypothèse que le terme de résilience sert à remplacer celui de vulnérabilité (Barroca, et al 2013). Parler de résilience véhicule en effet une connotation bien plus positive, même optimiste, pour qualifier des situations : elle insiste plutôt sur les atouts que sur les faiblesses (Reghezza-Zitt et al. 2012). Mais les discours prônant la résilience après une catastrophe peuvent être pernicieux, car ils mettent de côté les facteurs profonds à l'origine de certaines catastrophes, comme le maldéveloppement, les héritages coloniaux, etc. (Reghezza-Zitt et al. 2012 ; Quenault 2015a ; Gilbert 2013).

Il s'agit de comprendre quelle est la stratégie visée par l'emploi de telle ou telle acception de la résilience. En France, le terme est repris par des acteurs étatiques et locaux, notamment franciliens (Reghezza-Zitt et Jon 2019). Qu'en est-il dans d'autres espaces ? On pourra rapprocher les usages locaux de la notion des différentes catégories d'analyse de la résilience développées plus haut. Si la notion de résilience est évoquée, quelle est la définition qui lui est associée ? Dans quels contextes et par qui est-elle employée ? Est-ce qu'il s'agit de prôner des capacités nouvelles à développer dans l'avant-crise ? Est-ce qu'il s'agit plutôt d'ancrer des actions dans une perspective de long terme ?

Dès lors, ce sont bien les pratiques locales face aux risques et aux crises qu'il faut analyser : certaines feront référence à la notion de résilience, mais pas nécessairement de façon systématique.

4.3 De la continuité des catégories à l'intégration des pratiques

À la suite des travaux de sociologie des risques et des crises, nous abordons ces deux notions comme le résultat de processus sociaux, qui conduisent à identifier une configuration en « crise », ou en « risque ». Nous proposons donc d'analyser les pratiques locales déployées « face aux risques et aux crises ». C'est dans l'assemblage d'un certain nombre de composantes, humaines, sociales, physiques, matérielles et spatiales que des situations sont définies comme risque ou crise par les acteurs. Parmi ces composantes, la place de l'incertitude apparaît centrale : elle est inhérente aux phénomènes de risques et de crise. Si le processus de mise en risque travaille la distinction entre risque et incertitudes, les situations de crise sont caractérisées par l'émergence de nouvelles incertitudes – de différentes formes (Reghezza-Zitt 2019). Comment sont reliées les différentes composantes de ce qui fait « crise », ou « risque » ?

L'étude des pratiques questionne les savoirs et compétences pertinents pour identifier, comprendre, et faire face à un phénomène de risque ou de crise en tant que catégories d'action publique. De nombreux travaux ont montré les relations étroites entre la construction de la légitimité des États régaliens et leur garantie de sécurité passant par une mise en risque, et la protection des populations face à diverses crises (alimentaire, sanitaires, militaires) (Ewald 1986 ; Foucault 2004). Comme en témoignent les débats sur la gouvernance de la gestion de crise, ou les controverses des processus de mises en risque, le monopole de l'État en la matière est particulièrement contesté. Il ferait face à de « nouveaux risques », qui se manifestent dans une série de « crises » (sang contaminé, sida, etc.) (Godard et al. 2002 ; Gilbert 2002). Les réflexions contemporaines sur l'élargissement du nombre d'acteurs impliqués dans la définition et la gestion des risques et des crises questionnent la légitimité de chaque acteur. Dans les deux cas, les spécialistes (ingénieurs, techniciens pour les risques, agents de la sécurité civile pour les crises) n'apparaissent plus suffisants aujourd'hui pour s'en emparer. Les expertises nécessaires à la définition des risques et des potentielles crises se rejoignent-elles ? Parallèlement, les travaux sur les risques comme sur les crises se posent la question de l'intégration des « citoyens », au sens beaucoup plus large. À travers la notion de vulnérabilité sociale en matière de risque, ou de gestion de crise qui considère le rôle dynamique des victimes, ce sont les méthodes d'intégration de ceux qui n'appartiennent pas aux catégories canoniques des « spécialistes » qui sont interrogées – pour aller au-delà de la notion de « sensibilisation » très descendante. Les dynamiques d'élargissement des acteurs sont-elles symétriques et conjointes en matière de risque et de crise ? Les « catégories d'action publique » de risque ou de crise sont très loin d'être stabilisées (Guevara Viquez 2020).

Il nous faut donc revenir sur la construction française de ces catégories (point 5 suivant). Soulignons que la littérature de sciences politiques offre alors une grande variété de méthodes pour étudier les politiques publiques du risque (plus que de la crise) : comme « régime de régulation » (Hood, Rothstein, et Baldwin 2004), à partir des instruments d'action publique (Lascombes et Le Galès 2004 ; Halpern, Lascombes, et Le Galès 2014), ou des processus de « mise à l'agenda » (Gilbert 2003). Bien que nous reprenions un certain nombre de ces notions ponctuellement, nous proposons de penser l'action publique davantage du point de vue des pratiques locales concrètes des acteurs, et moins de la déclinaison des politiques publiques.

Notons que l'approche par les politiques publiques invite à envisager les liens entre les pratiques mises en place face aux risques et aux crises. Les travaux du programme « Risques collectifs et

situations de crise»¹⁰ ont ainsi largement contribué à penser ces imbrications. Ils se penchent sur une série de risques émergents (sang contaminé, vache folle, gestion des déchets) pour suggérer la notion de « risque collectif ». Celle-ci désigne les situations menaçantes pour les intérêts collectifs, affaiblissant les structures sociales et politiques, et altérant la capacité à comprendre et analyser la réalité (Borraz 2007). Dans ce cadre, les définitions des risques et des crises apparaissent bien plus enchevêtrées : les crises sont des moments de controverses, et sont « toujours potentielles », créant une « continuité entre situation de risques et situations de crise » (Gilbert, Caille, et Lemieux 1998). Les crises étudiées s'étendent ainsi dans la durée : elles conduisent à faire émerger de nouveaux objets de risques. La définition des risques est l'occasion de mettre fin aux controverses, et à la crise qu'elles engendraient (Borraz 2007). Les processus de « mise en risque », et de leur gestion deviendraient alors des moyens de gérer les crises : les pratiques face aux risques et aux crises seraient identiques. Cet enchevêtrement des notions de risque et de crise ne nous semble pas pouvoir être opérant dans toutes les configurations locales d'identification et de prise en charge des risques. Toutes les crises ne sont pas gérées par un processus de « mise en risque », la crise n'est pas toujours synonyme de scandale.

Pour mettre cela en lumière, revenons sur la construction des catégories d'action publique de « risque » et de « crise » en France. Il s'agit de catégories bien distinctes, pour lesquelles quelques propositions de transversalité doivent être soulignées.

5. Risque et crise comme catégories d'action publique en France, entre continuités et discontinuités

Penchons-nous finalement sur l'organisation institutionnelle française existante pour faire face aux risques et aux crises. Nous l'avons brièvement décrite en introduction comme fragmentée et cloisonnée. Pourtant, si les risques et les crises constituent des catégories d'action publique bien distinctes, un certain nombre de propositions de transversalités émaillent cette organisation. Cette présentation sera également l'occasion d'aborder un certain nombre d'outils, de cadres réglementaires, et de cultures professionnelles des différents acteurs que nous allons croiser dans l'exploration de nos « scènes locales ». Les généalogies retracent la structuration sectorielle des politiques françaises face aux risques (5.1), à séparer du contexte plus récent d'émergence de « la gestion de crise » (5.2). Les années 1980 constituent une tentative, avortée, de proposer une démarche globale face aux risques et aux crises, à l'issue de laquelle se concrétise une politique de prévention des risques, qui n'inclut pas la gestion de crise (5.3). Nous finissons par montrer que la catégorie des « risques majeurs » construite à partir des années 1980 reste instable (5.4).

5.1 Des politiques sectorielles des risques mises en place sous l'État moderne

L'enjeu n'est pas de refaire une description précise de toutes les étapes ayant présidé à l'identification et la gestion de chaque risque : les travaux qui portent sur ces domaines d'action publique proposent généralement déjà des bibliographies complètes et détaillées. Nous avons évoqué la construction de l'État moderne par l'affirmation de sa fonction sécuritaire (Borraz 2008 ;

¹⁰ Le programme, coordonné par Claude Gilbert, a amorcé ses travaux en 1995 par un séminaire organisé pendant 3 ans au sein du CNRS. Il a ensuite pris la forme d'un « groupement d'intérêt scientifique », soutenu par le ministère de l'Équipement. Il a conduit à la publication de nombreux articles, ouvrages et rapports jusqu'en 2008.

Ewald 1986). L'étude historique du traitement de chaque type de risque complexifie ce récit : avant la prise en charge par l'État, de nombreuses stratégies pouvaient être déployées (Quenet 2005) ; une « lutte organisée », face aux submersions marines menées par les Frisons au IXe siècle (Gueben-Venièrre 2015), des corps d'incendie municipaux au XVIIIe siècle (Sillans 2000) ; ou la régulation des nuisances émises par les activités artisanales ou industrielles (Fressoz 2009). Le XIXe siècle apparaît néanmoins comme un tournant dans toutes ces généalogies – même si les communes françaises conservent une responsabilité importante¹¹. Les historiens ont montré la construction progressive de la catégorie de risque, concomitante et liée à de nouvelles compréhensions des phénomènes dangereux, l'élaboration de savoirs techniques et scientifiques, la proposition de nouvelles stratégies pour y faire face, et la définition d'un intérêt général. Ils permettent de resituer le développement de ces stratégies dans des politiques sectorielles, dominées par des corps d'ingénieurs, dont l'époque contemporaine est héritière.

Ainsi, les inondations sont avant tout traitées par d'importantes opérations d'endiguement des cours d'eau, conduites par les ingénieurs des travaux publics, avec pour objectif de « détruire à jamais les inondations » (Duveau 1867, cité par Rode 2012), mais également d'assurer la navigabilité (Picon et Allard 2006) - aboutissant à près de 8 600 km de digues¹², pour la plupart érigées avant le XXe siècle (Rode 2012). De même, les nuisances des industries sont évaluées par des paramètres techniques afin de substituer un régime d'autorisation au « régime de l'incertitude » (Fressoz 2009) qui obérait potentiellement l'industrialisation de la France (Fressoz 2011). Ce régime d'autorisation mis en place au début du XIXe siècle perdure jusqu'à aujourd'hui, au travers du dispositif des « installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) créé en 1976. Ce dispositif est administré par les corps d'ingénieurs publics, qui contrôlent les procédés industriels.

Si les approches technicistes voire « technocratiques » (Bonnaud et Martinais 2005) intervenant sur l'aléa lui-même sont dominantes pour faire face aux différents risques, certaines politiques sectorielles voient se développer des innovations qui diversifient les stratégies pour y faire face : la création de service d'annonce des crues à partir de la moitié du XIXe (Ledoux 2006) ; les premières politiques de zonages limitant l'urbanisation en secteur inondable dès 1935. Ce dernier principe est généralisé à d'autres types de risques avec l'introduction de l'article R-111-3 du code de l'Urbanisme en 1955. Il permet au préfet de délimiter un périmètre de risques où les constructions peuvent être interdites ou soumises à des prescriptions ; puis l'article R-111-2 du même code, introduit en 1976, qui offre la possibilité de refuser un permis de construire dès lors que l'aménagement peut « porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ». Ces deux articles, toujours en vigueur, seront évoqués à plusieurs reprises, et préfigurent le tournant « multi-risque » adopté dans les années 1980. Avant cette époque toutefois, ces différents dispositifs restent marginaux dans le cadre français de gestion des risques – les premiers zonages contre les inondations sont construits « par la navigation,

¹¹ Notons néanmoins que les communes conservent le « pouvoir de police », acquis dès 1789, et confirmé par la loi municipale de 1884 : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publics. Elle comprend notamment : [...] le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties en provoquant s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure. » (article 97 de la loi municipale de 1884).

¹² Recensement de 2011 de la base de données « Bardigues », l'outil national pour connaître et suivre les ouvrages, leurs gestionnaires et leurs propriétaires. Les spécialistes considèrent qu'une partie importante des infrastructures n'est pas encore identifiée.

et pour la navigation” (Le Bourhis et Bayet 2002), le principe du R-111-3 n’est en réalité que très peu appliqué (Decrop, Dourlens, et Vidal-Naquet 1997).

Il n’existe pas, à cette époque de politique de risque spécifique, mais des actions de lutte contre les inondations, de contrôles des industries, etc. L’objet “risque” n’existe guère dans sa transversalité avant les années 1980. À notre connaissance, l’objet “crise” ne semble pas davantage exister.

5.2 Des “sécurités” à la “gestion de crise”

Là où la catégorie de risque trouve son origine dans les politiques sectorielles de traitement de plusieurs aléas, la catégorie de crise émerge, elle, à partir d’une politique étatique plus récente, celle de “sécurité civile”. Mais d’autres notions juridiques (sécurité intérieure, sécurité publique, sécurité nationale) peuvent renvoyer, à certains moments, à la gestion de crise. Il existe en matière de sécurité un certain “désordre des concepts”¹³. Leurs cadres réglementaires et leurs outils constituent aujourd’hui un socle sur lequel on peut interroger l’émergence très récente d’une véritable “politique de gestion de crise”.

La Figure 1 indique les contours et les recoupements de ces différentes notions dans la législation française, apparues dans des contextes historiques et milieux spécifiques. Les notions de sécurité publique et de défense nationale remontent à l’établissement d’un État de droit, et constituent le socle de la responsabilité des pouvoirs publics, face aux désordres intérieurs pour la sécurité publique, et les agressions militaires extérieures pour la défense nationale. Des concepts plus modernes de la sécurité ont émergé par la suite. La notion de défense passive, puis de protection civile, consiste à assurer la sécurité des populations en cas de conflits armés sur le territoire national. La politique publique consiste notamment à déployer un réseau national d’alerte, composé de sirènes. C’est dans cet héritage que va se construire progressivement l’idée d’une sécurité civile.

La sécurité civile est constituée seulement en 1975 (Viret et Queyla 2013), avec la création d’une direction dédiée au ministère de l’Intérieur. Son objet et ses contours seront confirmés par la législation en 2004, qui précise que : “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 œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l’État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées”¹⁴.

Là où la défense civile organisait la protection des populations face aux menaces extérieures, la sécurité civile anticipe les désordres d’ordre accidentel, et affirme progressivement un caractère non militaire. De façon emblématique, le réseau national d’alerte, constitué de sirènes anti-bombardements, est élargi à d’autres dangers. La direction de la sécurité civile se voit dotée de moyens et rassemble les dispositifs réglementaires *ad hoc* préexistants. C’est le cas notamment des plans “ORSEC”, pour “organisation des secours”, qui planifient les modes de réponses à différents événements¹⁵. Très rapidement, la sécurité civile envisage la réponse aux événements dans leur

¹³ Expression du Colonel Éric Faure, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers lors des premières rencontres parlementaires de la sécurité civile (15 avril 2015).

¹⁴ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

¹⁵ Les « plans ORSEC » existent depuis 1952 à l’échelle des départements.

caractère générique, plutôt que de déployer une planification spécifique à chaque risque (Fortin 2012).

Dotée d'un cadre réglementaire et de moyens propres, elle s'adosse sur et concourt en plusieurs points aux dispositifs de sécurité publique, de défense nationale, ou de sécurité économique. D'une part la responsabilité de la réponse et de l'organisation des secours, en particulier la mission intitulée "direction des opérations de secours", incombe aux maires et aux préfets au titre de leur pouvoir de police générale et de sécurité publique (Dupic 2016). D'autre part, la planification de sécurité civile se penche sur les problématiques de continuité des infrastructures structurantes en cas d'évènements majeurs, comme le signale l'établissement d'un dispositif ORSEC idoine : le dispositif ORSEC Retap' Réseaux¹⁶. Ils recourent alors la catégorie des activités d'importance vitale (Toubin 2014 ; Grangeat 2016), qui trouve son origine dans la "sécurité économique" (Sabathé 2010)¹⁷.

La porosité est certaine entre toutes les notions et les acteurs responsables de ces différents domaines de sécurité : ils se recouvrent en bien des domaines, ce qui est signalé par l'émergence des concepts de sécurité intérieure et de sécurité nationale¹⁸, qui cherchent à montrer – et à renforcer - la cohérence entre ces missions. Ces notions intégratrices soulignent la croissante complexité des opérations de sécurité. L'État ne disposant plus du monopole des ressources, d'autres structures sont responsabilisées : aussi bien les activités économiques indispensables à la continuité de la nation (SAIV), que les sociétés privées de sécurité. C'est à partir de ce contexte que certains évoquent le besoin de créer un "continuum de sécurité" ou une "sécurité globale" (Ocqueteau 2007). La "gestion de crise" peut alors s'appuyer sur des acteurs, des outils, des cadres réglementaires afférant à ces différents contextes. La sécurité civile devient un noyau plus central qui s'intègre aussi bien dans le cadre de la "sécurité intérieure", que celui de la "sécurité nationale". C'est adossé à cette notion qu'émerge celle de "gestion de crise", de façon particulièrement visible à partir de 2011.

La notion de gestion de crise pouvait préexister au sein de l'univers professionnel des secours : le "centre opérationnel de gestion interministérielle des crises" (COGIC) existe dès le début des années 2000 ; la loi de modernisation de la sécurité civile en 2004 mentionne près de 40 fois la notion de crise, mais essentiellement dans son préambule, très peu pour qualifier les dispositifs.

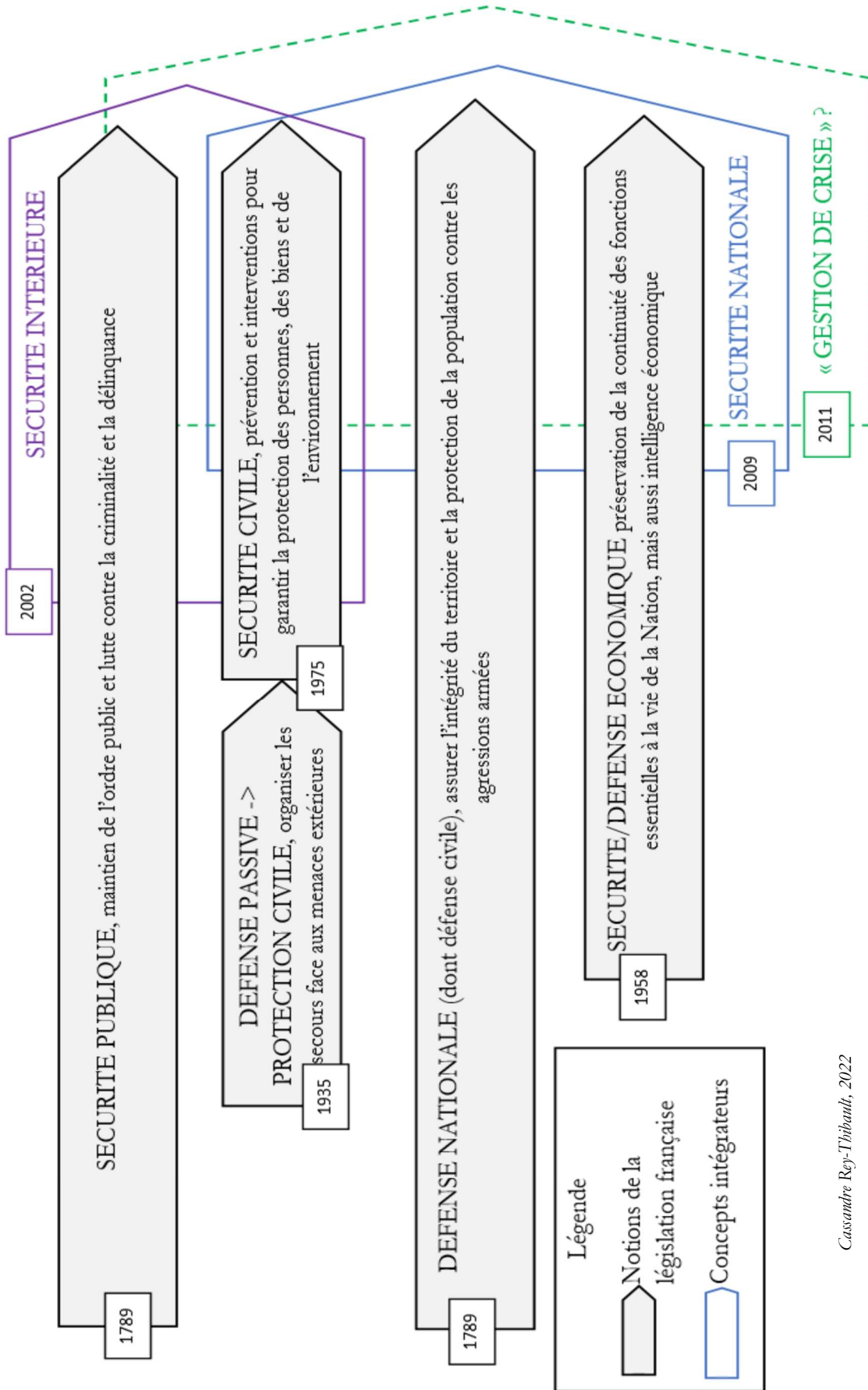
Le décret du 23 août 2011¹⁹ amorce l'organisation d'un domaine de politique publique lié à la crise, avec la création de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC),

¹⁶ Ce dispositif mis en place sous la forme d'un guide « ORSEC Rétap' Réseau » en 2015, vise à coordonner davantage la préparation entre les opérateurs de réseaux (Aujollet et *al.* 2015).

¹⁷ La sécurité économique correspond à la protection des intérêts économiques et financiers nationaux face à diverses menaces (fraudes, blanchiment, etc.). Elle comprend depuis les années 1950 un volet relatif à l'identification et la préparation des établissements dont la destruction ou l'avarie génèreraient des conséquences dommageables « pour la défense et la population », transformé en 2006 par le dispositif des « Secteurs d'activités d'importance vitale » (SAIV).

¹⁸ La notion de « sécurité intérieure n'apparaît que tardivement dans les textes français, souligne Emmanuel Dupic (avec la loi 2002-1994, du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure), mais elle est consacrée par le code de la sécurité intérieure, créé en 2012, qui regroupe l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires jusqu'alors éparses : principes généraux, organisations des différentes polices (administratives, nationale, municipale), de la sécurité privée, de la sécurité civile, et du renseignement. La notion de "sécurité nationale" est introduite par le code de la défense, en 2009, pour la distinguer de celle de la "défense nationale".

¹⁹ Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (IOCE1119664A).



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 1 : La complexité des concepts de sécurité en France

qui rassemble les directions de sécurité civile et de “planification de la sécurité nationale”. Le terme de crise devient alors progressivement un domaine à part entière. Le décret de 2011 évoque ainsi pour la première fois le “centre interministériel de crise” (CIC), ainsi que le COGIC. La circulaire du 2 janvier 2012²⁰ clarifie le fonctionnement du dispositif organisationnel gouvernemental centré autour de la CIC – qui marque l’ambition d’une organisation de l’ensemble de l’organisation étatique, et non seulement les “secours”, ambition encore difficilement mise en œuvre (November et Azémar 2018).

Avant les années 1980, la notion de « crise » est donc quasiment inexistante, bien que de nombreux dispositifs sur lesquels la « gestion de crise » s’appuiera à partir des années 2010 soient déjà présents. Le passage de la « sécurité civile » à la « gestion de crise » semble participer du rapprochement avec la catégorie de risque.

5.3 Les années 1980 : une proposition unique pour faire face aux risques et aux crises

À la suite de Geneviève Decrop et Claude Gilbert, nous proposons d’envisager les années 1980 comme la possibilité d’une réelle rupture, liée à l’émergence de la notion des « risques majeurs », dans la législation française (Decrop et Gilbert 1993). Si pour eux, l’ambition initiale d’une politique globale dans le champ des risques et des crises est inaboutie, nous soulignons que plusieurs transformations en posent indéniablement des jalons. En effet, ces années sont marquées par d’importantes réorganisations des cadres et des outils de la gestion des risques et des crises. La rupture n’aboutit cependant pas totalement : si elle parvient à constituer un objet « risque », elle ne lui intègre pas les dispositifs de sécurité civile.

5.3.1 L’émergence d’une « politique des risques » transversale

L’ambition d’une politique globale face aux risques et aux crises est portée au travers de la notion de « risque majeur », qui émerge alors à la fois dans la littérature²¹ et au sein des institutions françaises, avec la création en 1981 du « Commissariat à l’étude et à la prévention des risques naturels majeurs »²². Cette notion marque une période de transition importante, sur au moins trois volets. D’abord, c’est le début d’un tournant dans la méthode de prévention des risques : la réduction de la vulnérabilité par la maîtrise de l’urbanisation en zone à risque prend de l’ampleur, alors qu’elle était jusqu’alors anecdotique face à la maîtrise technique de l’aléa (Deboudt 2010 ; Rode 2012 ; Meschinet de richemond 2010). Ensuite, cette période propose une conceptualisation générique de la notion de risque, rassemblant notamment les risques majeurs naturels et technologiques²³. Enfin, comme on le verra, les pouvoirs publics identifient une continuité et cherchent à unifier les différents domaines de politiques publiques, du risque à la crise, jusqu’alors

²⁰ Circulaire du 2 janvier 2012 relative à l’organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures (n° 5567/SG).

²¹ Le concept de risque majeur est proposé pour la première fois par Patrick Lagadec, dans sa thèse « Risque technologique majeur. Politique, risque et processus de développement » (Lagadec 1981).

²² Présidé par Haroun Tazieff, au lendemain de l’élection de François Mitterrand.

²³ Lisible notamment dans la transformation de l’intitulé du commissariat suscité, qui devient en 1984 le « Secrétariat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs ».

rarement pensés ensemble. En revenant seulement sur les principaux textes de loi adoptés au cours de cette décennie, nous éclairons cette triple proposition des années 1980.

La loi de 1982²⁴ introduit pour la première fois le principe d'une prise en compte systématique, proactive et uniformisée des risques dans l'aménagement du territoire, et évoque en même temps la catégorie des « risques naturels » (Galland 2003). La loi introduit en effet les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER), précurseurs des plans de prévention des risques (PPR), encore en vigueur aujourd'hui : un même type de dispositif est adopté pour différents phénomènes (mouvements de terrain, inondation, etc.). Les dispositifs de PER et de PPR mettront plusieurs années à devenir réellement opérationnels, mais apparaissent aujourd'hui centraux dans la politique française face aux risques (Comby 2004) -aussi bien naturels que technologiques – auxquels les PPR sont étendus par la suite. C'est donc le début de la politique de maîtrise de l'urbanisation, ainsi que de la conceptualisation « générique » du risque.

De plus cette loi, comme les suivantes en 1987, 1995 et 2003, présente la particularité d'identifier et d'agir sur plusieurs leviers permettant de faire face aux risques et aux crises. En effet, la loi de 1982 introduit la solidarité nationale en cas de « catastrophe naturelle », via le dispositif d'indemnisation des dommages et des pertes toujours en vigueur (CATNAT). Elle agit donc parallèlement sur un levier de prévention (la maîtrise de l'urbanisation), et un levier de retour à la normale (par l'indemnisation). Plus encore, la loi de 1987²⁵ réforme plusieurs axes de gestion des risques et des crises : l'organisation de la sécurité civile, l'information préventive et la maîtrise de l'urbanisation. Du côté de la sécurité civile, les évolutions sont très substantielles : introduction du code national d'alerte qui définit les conditions d'information des populations en cas d'accident majeur ; et réorganisation de l'ensemble des planifications ORSEC établies depuis une vingtaine d'années, envisageant « un mode d'organisation prévisionnelle des secours » (Decrop, Dourens, et Vidal-Naquet 1997, 22). En parallèle, les premières dispositions d'informations du public y sont affirmées : le droit à l'information sur les risques, qu'ils soient naturels ou technologiques, est introduit. Pour appliquer ce principe, un décret définira par la suite une des nouvelles modalités d'information : le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)²⁶. Les principes de maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risque, déjà édictés pour les risques d'inondations, sont également repris pour les risques d'origine technologique, avec des restrictions du droit à construire dès lors que des risques ont été identifiés (Martinais 2007) – sans reprendre la forme du dispositif PER/PPR. La combinaison de ces réformes introduit alors un élargissement des interlocuteurs sur ces sujets : collectivités locales, ingénieurs-inspecteurs de l'Environnement ; industriels ; services de la sécurité civile (Martinais 2007).

En quelques années, plusieurs transformations importantes sont amorcées par la législation dans la façon de considérer les objets de risque et de crise. Plusieurs dispositifs centraux encore aujourd'hui sont introduits, construisant une catégorie des « risques majeurs ». Initialement, ces lois proposent de penser simultanément les dispositifs préventifs et ceux de sécurité civile. Pourtant très vite, ce

²⁴ Loi du 13 juillet 1982, n° 82-600, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

²⁵ 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.

²⁶ Le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs distingue le dossier synthétique des risques établi par le préfet et le document d'information qui recense les mesures de sauvegarde, tous les deux devant être portés à la connaissance du public par le maire.

qui apparaît davantage c'est une tentative d'« unifier le champ du risque selon un algorithme global dont les deux grandes séquences – prévention et gestion des crises – seraient identifiées et codifiées » (Decrop et Gilbert 1993, 148).

5.3.2 *La consolidation de la politique des risques dans un cadre segmenté*

Cette approche ne parvient pourtant pas à aboutir totalement : en témoigne l'intégration définitive du commissariat au sein du ministère de l'Environnement en 1988²⁷. La politique des « risques majeurs » s'insère alors dans celle de l'Environnement²⁸ et se consolide au cours des années 1990-2000, en écartant la question de la gestion de crise et de la sécurité civile. Ainsi, la loi de 1995, dite loi Barnier²⁹, agit dans le cadre plus large de la « protection de l'environnement », et pas seulement de gestion des risques. Toutefois, l'ambition d'une approche plus transversale demeure, et plusieurs leviers de gestion des risques sont actionnés : la prévention des risques dans l'urbanisme et l'indemnisation des sinistrés. La transformation du premier levier constitue une étape cruciale dans la politique française de prévention des risques. Elle consiste à remplacer les PER par les PPR, dispositifs associant davantage les élus locaux dans l'élaboration des cartographies réglementant l'urbanisation dans les zones à risque. En simplifiant les étapes de cartographies des aléas, elle facilite l'association et la concertation des élus locaux concernés, permettant de les enrôler dans le dispositif. Celui-ci ne prend plus seulement en considération les éléments scientifiques, mais également juridiques et politiques (Bayet 2000). Pourtant, cette démarche peine alors à faire ses preuves : les services de l'État, affirmant le caractère non négociable de l'aléa, sont réticents à engager sa mise en discussion (Pottier et al. 2003). Le second levier introduit en 1995 est le « Fond Barnier » (ou FPRNM – fonds de prévention des risques naturels majeurs), alimenté par la prime « catastrophe naturelle », prélevée sur les contrats d'assurance. Initialement consacré à l'expropriation des biens exposés à certains risques dits naturels, ce fond va progressivement financer l'ensemble de la politique de l'État pour faire face aux risques. Conçu dans le champ de la prévention, il exclut la possibilité de financer les mesures de gestion de crise : la séparation entre les politiques des risques et celles de crises y est concrétisée.

Au cours des années 2000, la séparation législative entre les dispositifs de prévention des risques et ceux de gestion de crise se fait encore plus claire. La loi de 2003³⁰ consacre et approfondit le modèle français de prévention des risques. D'abord en intégrant davantage la catégorie des phénomènes de risques technologiques. La catastrophe d'AZF³¹ est saisie par le gouvernement pour transposer un certain nombre d'instruments entre « type » de risque. Le levier de la maîtrise de l'urbanisation est

²⁷ Ce rapprochement avait déjà eu lieu en 1986, puis temporairement remis en cause en 1988-1989, pour 6 mois où un ingénieur des Mines parvint à autonomiser la question, avant qu'elle soit définitivement réintégrée au sein du ministère de l'Environnement (Decrop et Gilbert, 1993).

²⁸ Le nom du ministère de l'Environnement a constamment évolué au gré des différents mandats, suivant les orientations de politiques publiques et les périmètres ministériels (écologie et développement durable, environnement, énergie et mer, transition écologique, etc.). Nous conserverons l'appellation « ministère de l'Environnement » pour plus de clarté.

²⁹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

³⁰ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

³¹ Le 21 septembre 2001, un hangar stockant du nitrate d'ammonium explose accidentellement au sein de l'usine AZF de Toulouse, provoquant la mort de 30 personnes, et plusieurs centaines de blessés, notamment à cause du souffle de l'explosion. 10 jours après les attentats aux États-Unis, cette catastrophe a un retentissement important en France, et soulève de nombreux débats sur la place des usines en milieux urbains (Brevard et al. 2002).

utilisé, avec les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), transposition des PPRN, mais également celui de l'information du public, avec les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) inspirés de ceux mis en place autour des sites nucléaires (Bonnaud et Martinais 2008). Ensuite, la loi de 2003 transforme les processus de concertation des acteurs du territoire face à ces risques, qu'ils soient élus ou techniciens des différentes collectivités. Dans les années suivantes, les modalités d'association et de concertation de ces acteurs locaux seront l'objet d'une abondante réflexion et production institutionnelle (circulaires, décrets) visant à entériner le dialogue, préciser les notions de concertation et d'association (Perherin 2017). Enfin, la loi de 2003 complète le dispositif existant sur l'information des populations (procédures d'information acquéreur-locataire, dite IAL³², repères de crue). Ainsi, cette loi consacre le dispositif du PPR, l'approfondit et tente de proposer une certaine « territorialisation », par la mise en place d'un véritable débat local sur ces dispositifs. Néanmoins ces réformes ne renversent pas le rôle central que se donne l'État, aussi bien en matière de risque technologique que d'inondation, générant de nombreux conflits dans leur application, vues comme une contrainte par les collectivités locales (Martinais 2007 ; Pigeon 2005 ; Douvinet et *al.* 2011). Progressivement, le PPR va néanmoins parvenir à devenir le pilier de la politique française de prévention des risques.

En 2004, c'est au tour de la sécurité civile d'être profondément transformée, par une loi dite de modernisation³³. Bien que la sécurité civile se donne pour objet « la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations », cette loi n'intervient que sur les leviers de préparation et de gestion de crise, qu'elle transforme en profondeur. Elle propose néanmoins des évolutions semblables à celles de 1995 et 2003, au sens où elle donne davantage de place aux acteurs locaux pour faire face aux risques et aux crises, tout en affirmant le rôle central de l'État (Pontier 2005). Elle poursuit en cela la logique amorcée quelques années auparavant, avec notamment l'introduction des plans particuliers de mise en sûreté (PPMS), pour les établissements scolaires. Si son préambule stipule que « la sécurité civile est l'affaire de tous », la plupart des transformations concernent pourtant des acteurs publics, de l'État aux collectivités locales. Pour certaines de ces dernières, il devient obligatoire de planifier la réponse à la gestion de crise, en se coordonnant aux dispositifs étatiques : c'est le plan communal de sauvegarde (PCS) qui entérine la place du maire comme premier responsable du secours de la population. Du côté des services de l'État, la réforme affirme et consolide la mise en place d'une organisation unique de gestion de crise. L'organisation est unique, quel que soit le type de phénomène, avec un volet général au dispositif ORSEC, auquel sont adjoints les dispositifs spécifiques par types de risque. L'organisation est unique également via l'ouverture à d'autres acteurs impliqués, avec qui les coopérations et la coordination sont renforcées. La transformation du sens de la dénomination de la planification ORSEC s'en veut le témoin : il s'agit de l'organisation de la réponse de la sécurité civile - et non seulement des secours. L'approche française traditionnelle du « gouvernement de la crise », par le commandement centralisé, est en effet affectée par des évolutions, comme la privatisation et la gestion concurrentielle de services publics, ou la décentralisation de certaines compétences (Fortin 2012).

³² La procédure IAL, pour information-acquéreur-locataire (L. 125-5 du code de l'environnement), impose une information de la part des propriétaires de biens, lors de vente ou de location. Cette information est double : celle des risques connus et prévisibles affectant le bien, ainsi que les précédents arrêtés CATNAT affectant ce bien.

³³ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Si cette loi transforme uniquement la sécurité civile, elle prévoit néanmoins plusieurs « passerelles entre les dispositifs juridiques » (Sanseverino-Godfrin 2009). C'est le cas pour l'obligation du PCS, liée à la présence d'un plan de prévention des risques (PPR) – d'un dispositif de prévention donc. Par ailleurs, la philosophie de l'information préventive est détaillée dans l'introduction de la loi. Celle-ci complète les obligations d'informations énoncées par la loi de 1987 et de 2003.

À partir de 2005, plus aucune grande loi transformant les dispositifs de prévention des risques et des crises n'est adoptée. Les lois mises en place au cours des 20 années précédentes ont posé le cadre d'une « politique des risques », qui oscille entre un traitement générique des risques, et des dispositifs plus sectoriels (l'annexe 2 synthétise ces différents textes de loi). Initialement envisagée de façon transversale à différents ministères, c'est finalement avant tout le ministère de l'Environnement qui en assure le déploiement, au travers de ce qu'il nomme les « sept piliers de la prévention des risques »³⁴. Les questions de « sécurité civile », qui prennent une teinte de « gestion de crise » par la suite, sont entre les mains du ministère de l'Intérieur. La terminologie employée est donc significative : le cadre français se déploie avant tout dans une stratégie de prévention – en amont donc des phénomènes pour les éviter au maximum, et dans une logique de risque.

5.1 Les frontières mouvantes des « risques majeurs »

L'un des héritages forts des années 1980 concerne l'approche générique de la notion de risque. Cette approche générique ne disparaît pas par la suite, et va au contraire s'approfondir : d'une part au moyen d'une réflexion sur les limites de ce qui peut être considéré comme « risques majeurs », d'autre part en voyant émerger une réflexion sur les combinaisons croisées entre différents types de risques.

La notion de « risque majeur » prend des contours différents suivant les acteurs qui la définissent. Le gouvernement définit le risque majeur comme « la possibilité d'un événement d'origine naturelle



Figure 2 : Pictogrammes des risques majeurs identifiés par le ministère de l'Environnement

³⁴ La notion apparaît dans un premier rapport du délégué aux risques majeurs, en 2000. Elle constitue par la suite, et jusqu'à aujourd'hui, le cadre de présentation des politiques publiques françaises de gestion des risques collectifs (voir par exemple MEEM 2016).

ou anthropique, dont les effets peuvent mettre en jeu un grand nombre de personnes, occasionner des dommages importants et dépasser les capacités de réaction de la société»³⁵. C'est donc une définition très extensive des risques majeurs : c'est aussi bien la « menace terroriste », les « risques sanitaires », les « risques technologiques », les « risques naturels », que les « risques cyber »³⁶. Le ministère de l'Environnement conserve lui une définition plus conventionnelle de cette notion (Figure 2). Y sont inclus les risques présents dans son giron depuis la fin des années 1980 : ceux d'origine « naturelle », et les risques technologiques accidentels.

Les outils de prévention, mais surtout de gestion de crise, sont traversés par cette tension. Un cas assez emblématique concerne le traitement des menaces terroristes. Au début des années 2000, et surtout à partir de 2015, la résurgence d'une menace terroriste conduit à de nombreuses nouveautés réglementaires pour y faire face³⁷. Le cadre réglementaire français pose alors des frontières assez hermétiques entre la gestion de ces différents phénomènes, risques majeurs et « menaces terroristes ». Les services impliqués et les acteurs en responsabilité n'ont pas grand-chose à voir avec ceux de la prévention des risques et de la sécurité civile : les services de renseignement, de police et l'armée sont les principaux impliqués. Pourtant, dès le 2^e plan d'action en 2016, et dans la doctrine du plan Vigipirate adopté cette même année, un principe important est repris à la sécurité civile : la sécurité « est l'affaire de tous ». Les collectivités locales sont davantage impliquées dans ce champ de la sécurité (Malochet 2016), tout comme d'autres opérateurs privés, dans une dynamique similaire à celle ayant induit leur participation dans la sécurité civile au cours des décennies précédentes. Les services concernés des collectivités sont néanmoins différents (police municipale, prévention de la délinquance). Le glissement vers les outils de gestion de crise plus classiques se fait ressentir. Ainsi, si le code national d'alerte est d'abord défini dans le cadre de la sécurité civile face aux « risques majeurs et catastrophes »³⁸, son contenu évolue à partir de 2005 en l'élargissant pour prendre en compte les menaces et agressions³⁹. La mise en place du dispositif d'application mobile SAIP, pour système d'alerte et d'informations des populations,⁴⁰ est allée dans le même sens d'un dispositif unique d'alerte des populations, quelle que soit la menace. Autre exemple de ce rapprochement des dispositifs, les documents de préparations des établissements scolaires face aux risques majeurs (plans particuliers de mise en sûreté – PPMS), se voient adjoindre un volet « préparation à une attaque terroriste » à partir de 2015.

Ainsi, pour un certain nombre d'acteurs locaux, la préparation à la gestion des risques majeurs s'adosse et se complète à celle des menaces terroristes. Néanmoins, les modes de préparation ne sont pas toujours compatibles. Pour Jean-Pierre Galland, la lutte contre le terrorisme « interfère avec la question des risques », au sens où les propositions de l'expertise des risques (transparence,

³⁵ Définition officielle du risque majeur, Rapport 2015-2017 du délégué aux risques majeurs (MTES).

³⁶ Page officielle, <https://www.gouvernement.fr/risques>, consulté le 12 octobre 2020.

³⁷ On peut citer notamment le plan de lutte anti-terroriste du 29 avril 2014, le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme qui lui succède le 9 mai 2016 ; la loi antiterroriste du 30 octobre 2017, etc.

³⁸ Dans la loi 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.

³⁹ Le décret 2005-1269 prévoit que le CNA « contient les mesures destinées à alerter et informer en toutes circonstances la population soit d'une menace ou d'une agression (...) soit d'un accident, d'un sinistre ».

⁴⁰ Le dispositif d'alerte SAIP est une refonte, à partir de 2009, des modalités d'alerte face aux divers risques pouvant exposer les populations. Plusieurs axes sont envisagés : un renouvellement du réseau des sirènes d'alerte ; une application mobile SAIP, abandonnée après d'importantes critiques suite à son dysfonctionnement pendant l'attentat de Nice de juillet 2016. Il a été remplacé à partir de juin 2022 par le dispositif FR-Alerte.

information du public) sont à contre-courant des contraintes imposées par la prise en compte des menaces terroristes (rétention et filtrage des informations) (Galland 2006). C'est en particulier vrai pour les industries génératrices de risques technologiques, qui se voient contraintes de contrôler plus étroitement leurs informations présentant un caractère sensible vis-à-vis de la sûreté, tout en permettant l'information du public : c'est le cas notamment des « cartes ou plans des zones d'effet par phénomène dangereux », ou de « la nature précise des substances dangereuses manipulées ou stockées sur site »⁴¹.

Ce dernier cas relève d'une préoccupation qui prend de l'ampleur au cours des années 2000 et 2010, celle du croisement et du cumul de différents phénomènes dangereux – en écho aux approches multi-risques de la littérature que nous avons explicitées (2.1.3 de ce chapitre). Cela peut aussi bien relever d'un croisement entre risque terroriste et risque industriel, qu'un croisement de risques dits « naturels » et d'accidents industriels. Ces derniers phénomènes sont nommés « natech » : ce sont les accidents technologiques déclenchés par un événement « naturel » (inondation, séisme, etc.). Les études de dangers des installations classées doivent considérer, explicitement depuis 2003, les sources externes pouvant générer des accidents (météorite, séisme, crues, actes de malveillances, etc.)⁴². La catastrophe de Fukushima en particulier a pu mettre en exergue ces problématiques, incitant à étudier et anticiper de tels « effets dominos ». Cette évolution est concomitante d'un rapprochement des enjeux de sécurité civile et de sécurité économique, où les différentes infrastructures de réseaux et les sites industriels sont considérés comme des points structurants dans la gestion des risques. En revanche, ces évolutions n'intègrent pas, et ne réforment pas les outils préexistants de gestion des risques et des crises – elles existent plutôt en parallèle.

Les acteurs locaux ont donc à leur disposition une caractérisation assez mouvante des « risques majeurs » : comment s'en emparent-ils ?

**

En résumé, si elles se présentent d'emblée comme liées, et qu'elles sont de plus en plus intriquées, les notions de risque et de crise ont fait l'objet d'une littérature relativement distincte, notamment à l'émergence de ces concepts. Plusieurs dimensions participent de leur rapprochement : la perspective des catastrophes qui invite à adopter des démarches intégrées ; l'émergence de la résilience comme catégorie analytique et injonction d'action publique ; la part croissante accordée à l'analyse de la vulnérabilité ; la considération des dynamiques spatio-temporelles des risques et des crises, etc.

À partir du moment où les risques et les crises sont considérés comme des « assemblages » multiples, il s'agit de penser les liens entre ces assemblages. De ce fait, nous n'avons plus besoin de passer par l'analyse de la catastrophe en tant que telle pour penser les continuités entre les notions, et l'intégration entre les pratiques de prévention des risques et de gestion de crise.

Comment étudier ces assemblages ? Nous proposons de suivre la méthode dégagée par Valérie November et *al.*, qui considèrent que « les premiers éléments de réponse viennent des acteurs eux-

⁴¹ Instruction du gouvernement du 6 novembre 2017, relative à la mise à disposition et aux conditions d'accès des informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les installations classées pour la protection de l'environnement.

⁴² Article L512-1 du code de l'Environnement

mêmes, concernés par la situation à risque (aménagiste, pompiers, assureurs, sinistrés/victimes, météorologues, policiers, ingénieurs ou encore médecins, par exemple), qu'il faut écouter, "suivre" et observer dans leurs pratiques et dans les espaces que leurs actions font émerger» (November, Penelas, et Viot 2011, 24).

Chapitre 2 - Questionnement et méthodologie d'enquête

Le détour historique que nous avons proposé, ainsi que la revue de littérature nous permet de mettre en exergue un rapprochement indéniable entre des pratiques, des discours, et des conceptualisations relatives aux risques et aux crises. L'objet de la thèse est de comprendre l'ampleur et les limites de ce rapprochement, à travers les formes concrètes qu'il prend à l'échelle locale. Après avoir présenté la problématique proposée et les hypothèses (1), nous revenons sur la construction du cadre analytique (2), puis explicitons la méthodologie d'enquête développée (3).

1. Problématisation et hypothèses

Lorsqu'une situation est identifiée comme un risque par les acteurs locaux à l'échelle d'un territoire, une multitude d'actions est alors à leur disposition pour les réduire, les limiter ou les contrôler. L'État étant souvent présenté comme le « garant de la sécurité » (Borraz et Gilbert 2008), le cadre réglementaire et épistémologique pour penser ces actions est souvent mis en cohérence : lutter et réduire les aléas, identifier et réduire les vulnérabilités, informer les populations et les parties prenantes, préparer les dispositifs de gestion de crise et les systèmes d'alerte, etc.

Aussi bien théoriquement que dans les pratiques et les discours des acteurs émerge l'affichage d'un « *continuum* » entre les pratiques de gestion de crise et celles de prévention des risques. D'abord, l'étude des catastrophes et des désastres met en lumière une grande diversité de facteurs influençant les catastrophes, en particulier leurs « causes profondes ». Ensuite à partir de l'analyse des systèmes territoriaux, la géographie invite à penser comment les différents leviers de politiques publiques interagissent et produisent localement les risques (Veyret 2013 ; Crozier et *al.* 2017). L'analyse des crises, enfin, propose une conception cyclique visant à remplacer l'approche linéaire qui voit dans chaque crise et catastrophe un événement « exceptionnel » pour insister sur les continuités entre différentes crises, et la façon dont les « crises » passées et leurs analyses nourrissent la prévention des risques actuels. Ces différentes approches mettent également l'accent sur les complémentarités, et l'objectif commun partagé de ces différentes politiques publiques : à savoir, réduire la survenue, l'ampleur, et les conséquences d'événements dits de « risques majeurs » pour la population. Ce *continuum* apparaît néanmoins comme un idéal à atteindre, idéal bien loin d'être accompli à l'échelle internationale, échelle de formulation et de transfert des pratiques, tant les expertises et les outils sont distincts (Revet 2011). C'est le cas également en France, où la binarité réglementaire détermine largement l'organisation de ces actions. Dès lors, quelles sont les complémentarités concrètes entre prévention des risques et gestion de crise ? Y a-t-il réellement continuité ?

Qu'en est-il à l'échelle locale ? La question de l'« intégration » se pose d'autant plus à cette échelle, car c'est là que sont mises en œuvre ces politiques publiques, et que la dimension spatiale des risques peut être prise en compte (November 2002). Si certaines de ces actions pour « faire face » au risque dans une ville doivent être mises en œuvre à d'autres échelles que la ville concernée (par exemple, l'action sur l'aléa inondation), de très nombreuses mesures s'inscrivent dans l'espace urbain – son

bâti, ses réseaux, ses organisations. Par ailleurs, en France, un certain nombre de compétences en matière de risque et de crises ont été décentralisées, et confiées aux collectivités locales et à d'autres organismes parapublics, voire privés. Enfin, les appels à une prise en compte des spécificités locales en matière de politiques publiques des risques sont nombreux.

Les politiques publiques pour « faire face aux risques et aux crises » sont pensées de façon cloisonnée, mais sont mises en œuvre dans une unité spatiale déterminée. À l'échelle de la ville, toutes ces actions convergent et vont se matérialiser dans une diversité de dispositifs, organisationnels ou techniques. Leur connexité (cet ensemble de dispositifs ayant pour objectif commun de faire face à un risque pour la population) se double alors d'une contiguïté, parfois physique. La notion de « territorialisation » rend bien compte des processus à l'œuvre dans ce vaste domaine d'action publique : il s'agit à la fois d'un transfert de compétences vers les acteurs « territoriaux » ; de cibler des espaces spécifiques, via des zonages ; mais également de prendre en compte les spécificités locales (aussi bien organisationnelles que spatiales).

Ces processus de territorialisation, cette proximité des dispositifs et des outils, peuvent rendre plus visibles les modalités de mise en cohérence des actions pour « faire face aux risques et aux crises ». Dès lors, des modalités concrètes du « *continuum* » entre risque et crise, conceptualisé par la géographie des risques, pourraient émerger.

Nous cherchons donc à comprendre : **comment et pourquoi les risques et les crises constituent des objets de pratiques communes ou séparées mises en œuvre par les acteurs locaux ?** C'est l'existence et le fonctionnement des « scènes locales du risque », que nous souhaitons interroger, à travers la mise en lumière de pratiques intégrant les questions de risques et de crises.

En 2008, Mathilde Gralepois explicitait ainsi les développements de sa thèse, portant sur la mise à l'agenda et la prise de compétence « gestion des risques collectifs », dans les intercommunalités françaises : « 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. » (Gralepois 2008, 326).

Plus de 10 ans plus tard, il s'agit au contraire de montrer comment, localement, des espaces de pratiques communes émergent, à la fois poussé par ces acteurs locaux, mais également sous l'impulsion de transformations nationales. Quels sont les sujets sur lesquels des pratiques communes parviennent à émerger ? Où se trouvent les moteurs et promoteurs de ces rapprochements ? Quelles sont les contraintes, les obstacles à ces rapprochements ? Comment évoluent les définitions des notions de risque et de crise au travers de ces pratiques communes ?

Pour répondre à ces questions, notre travail est sous-tendu par une série d'hypothèses qui ont guidé l'enquête. Les deux premières ont trait plus spécifiquement à la façon dont les notions de risques et de crise sont construites dans une continuité par les acteurs locaux. Les deux secondes renvoient aux facteurs explicatifs des pratiques « intégrées » à l'échelle locale.

Dans la lignée de nombreux travaux assez classiques, nous soulevons l'hypothèse que les « risques » et les « crises » constituent des objets sans cesse négociés par les acteurs locaux, dont les définitions ne sont que provisoirement stabilisées. Là où les travaux insistent essentiellement sur la définition

négoziée de ce qui fait « risque », nous proposons de penser une négociation simultanée, ou du moins conjointe, des notions de risque et de crise. Quand les acteurs négocient ce qui fait « risque », ils négocient dans le même temps ce qui fait « crise » potentiellement. Ces négociations passent notamment par les choix des mesures mises en œuvre localement : c'est dans les pratiques locales que sont définis, conjointement, et en miroir, ce qui peut faire « risque », ou potentielle « crise ». Il est donc impossible de dissocier la définition des risques et des crises et les choix locaux pour y faire face.

De façon corollaire à cette définition conjointe des risques et des crises, nous proposons l'hypothèse que les conceptions et les pratiques « multi-risques » contribuent à développer des pratiques communes entre risque et crise. En effet, bien que de nombreuses mesures face aux risques soient sectorielles, les acteurs locaux mobilisent régulièrement une conception générique du risque – en écho à une conception plus générique de ce qui fait « crise ». Cette conceptualisation générique du risque est liée à diverses pratiques « multi-risques » des acteurs locaux : comparer différentes situations de risques et de crises locales, transposer des pratiques pour y faire face d'une situation à l'autre, et enfin penser les interactions entre les risques et les pratiques pour y faire face. Nous cherchons à montrer que le développement de ces conceptions et pratiques « multi-risques » favorise l'intégration entre risque et crise. À l'inverse, le maintien de conceptions et de pratiques segmentées par type de risque ne favorise pas cette intégration.

Ensuite, des processus de territorialisation des risques, mais aussi des crises, sont à l'œuvre localement. Là où l'État déconcentré pouvait rassembler l'essentiel des compétences et des savoirs en matière de risque il y a 30 ans, d'autres acteurs concurrencent aujourd'hui très sérieusement ses compétences dans ces deux cadres de politiques publiques. Certains sont solidement implantés localement (c'est le cas des collectivités locales et de leur groupements), quand d'autres émergent de façon plus récente. Cette territorialisation fait donc foisonner le nombre d'acteurs et d'intervenants locaux face aux risques et aux crises, conduisant à diversifier leur conception. Plutôt que d'insister sur les processus de fragmentation, nous soulevons l'hypothèse que de nouvelles pratiques d'intégration des risques et des crises sont davantage susceptibles d'émerger, par de nouvelles collaborations entre acteurs, ou par le positionnement choisis par certains acteurs locaux. La façon dont les dispositifs mis en place localement pour faire face aux risques et aux crises s'articulent – c'est-à-dire fonctionnent conjointement ou non, participe de cette intégration. Se pose néanmoins la question des dimensions des territoires qui sont parties prenantes de cette territorialisation : quelles conceptions et dimensions sont apportées par les acteurs locaux ?

Enfin, notre dernière hypothèse postule qu'il existe aujourd'hui de multiples espaces, et types de pratiques et d'articulations entre dispositifs permettant de penser les liens entre risque et crise, et entre prévention des risques et gestion de crise, et que toutes ne sont pas nécessairement compatibles. L'émergence de nouvelles pratiques locales d'intégration, permises par l'affirmation de nouveaux acteurs, conduit également à mettre en lumière des fonctionnements intégratifs qui pouvaient préexister au sein des services de l'État, mais sous d'autres formes. Surtout, nous formulons l'hypothèse que l'État déconcentré lui-même est conduit à approfondir ces intégrations. Ainsi, différentes pratiques d'intégrations, produisant des effets territoriaux contrastés, émergent à l'échelle locale.

2. Le cadre analytique des « intégrations »

L'intégration des notions de risque et de crise ainsi que des pratiques s'en saisissant constitue notre objet de recherche. Nous avons abordé dans le premier chapitre plusieurs cadres analytiques et conceptuels évoquant ces liens. Nous revenons à présent sur le cadre adopté, celui des approches dites « intégrées » qui nous permet de dégager plusieurs objets d'analyse : les acteurs locaux, les dispositifs de gestion des risques et des crises, et les stratégies pour y faire face.

2.1 Les approches intégrées : l'analyse d'un cadre opérationnel

2.1.1 *Les approches intégrées promues par les organisations internationales, européennes et françaises*

Les approches intégrées par les catastrophes

Arrêtons-nous d'abord sur la façon dont les approches internationales, autour de la réduction de risque de catastrophe (*disaster risk reduction* – DRR), influencent les perspectives intégrées. Leur rôle, et l'influence qu'ils peuvent avoir sur le cadre français pour faire face aux risques et aux crises, apparaît assez ambiguë.

La *disaster risk reduction* se constitue à l'interaction des champs académiques et opérationnels à l'échelle internationale, et apparaît bien installée aujourd'hui. Dans la lignée des critiques sur la « naturalité » des catastrophes, la notion fonde une grande partie des travaux sur les catastrophes, en particulier dans le monde anglo-saxon (Alexander et al. 2021). Elle est promue par différentes organisations internationales (ONU, Union Européenne, Croix-Rouge, etc.), dont les pratiques sont interrogées par la littérature en retour. La perspective intégrée proposée consiste à penser ensemble toutes les actions susceptibles de réduire les catastrophes. Il s'agit de combiner des efforts pour « analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement [domaines de prévention des risques] ainsi que l'amélioration de la préparation aux événements indésirables [domaine de gestion de crise] » (UNISDR 2009). Pour certain, la DRR est le cadre qui prend véritablement en compte les facteurs de vulnérabilité des risques, alors que les approches nationales sont toujours très aléas-centrées (Gaillard et Mercer 2013). La DRR résulte d'une internationalisation d'abord des secours, puis des actions de prévention, portée notamment par la RED (Revet 2009b). Elle est notamment définie par les « cadres d'action » internationaux négociés à l'échelle de l'ONU, parus successivement en 2005 puis en 2015. Le premier cadre (cadre d'action de Hyogo), élaboré peu de temps après le tsunami dévastateur de 2004 assure la prédominance des approches en termes de secours, au détriment de celles de « prévention » (Revet 2009b). Une autre critique porte également sur le manque d'intégration des savoirs et pratiques locales, au profit d'une approche uniforme et techno-scientifique (Gaillard et Mercer 2013). La stratégie suivante, élaborée à partir de 2012, porte des ambitions de rééquilibres, traduites dans le cadre d'action de Sendai de 2015. En particulier, le Bilan mondial de 2015 sur la DRR, coordonnée par l'UNISDR⁴³ propose de passer d'une « gestion des catastrophes » à « une gestion des risques ». Cela implique notamment de mettre en cohérence trois approches : prospective,

⁴³ Devenu UNDRR depuis le 1^{er} mai 2019, un changement d'acronyme qui représente davantage le nom, qui lui n'a pas changé : *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*

corrective et compensatoire qui doivent être « mutuellement solidaires » (UNISDR 2015, 251). La première est clairement orientée vers les actions de prévention, quand la seconde inclut les mesures liées à la gestion de crise (préparation, alerte précoce, etc.). Néanmoins, ce bilan n'indique pas comment ces différentes approches des catastrophes peuvent et doivent être associées, ni comment fonctionne leur combinaison. Surtout, si ces cadrages généraux posent des lignes conductrices claires sur l'approche globale, celle-ci n'est plus aussi évident lorsqu'il s'agit de décliner opérationnellement les actions – les approches par les aléas restant dominantes aux échelles locales (McGowran et Donovan 2021). Le document met aussi au centre de l'analyse la notion de résilience – dont les effets ont pu être fortement critiqués (Quenault 2015b ; Gilbert 2013).

Comment ces approches, dans toute leur ambiguïté, sont-elles perçues et reprises en France, quelles traductions ont-elles ? Les approches de la DRR sont peu reprises et réinscrites dans les cadres nationaux français. La DRR a essentiellement été adaptée dans le cadre des pays dits du sud, en lien notamment avec les questions humanitaires. En France, il existe bien une plateforme de réduction du risque de catastrophe, organisée autour du Conseil d'orientation pour la prévention de risques naturels majeurs⁴⁴ et de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles⁴⁵. Mais il s'agit avant tout d'instances de consultations dont l'influence a été questionnée (Ledoux 2018). Dans la réglementation française, le cadre d'action de Sendai et la réduction du risque de catastrophe ne sont que très rarement évoqués. Pourquoi cette notion n'est-elle pas développée pour les contextes occidentaux ? Sans doute car les « catastrophes » y semblent bien moins importantes, aussi bien en nombre qu'en terme de conséquences. Mais peut-être également parce que les questions qui s'y posent, et les réponses qu'apportent la DRR ne sont pas adaptées à ces contextes ? En particulier, l'intervention humanitaire est quasiment inexistante sur le territoire métropolitain (mis à part un cas sur la « crise migratoire »). De ce fait, les modalités de faire face aux risques et aux crises en France ne sont pas interrogées par le biais de ces approches internationales de la réduction du risque de catastrophe.

Si le cadre français ne semble pas avoir connu de transformation particulière suite à l'adoption des différents cadres internationaux de réduction du risque de catastrophe, d'autres approches intégrées ont pu avoir d'avantage d'effets, notamment à l'échelle européenne.

Les approches intégrées des inondations

La législation européenne, en particulier celle qui s'intéresse spécifiquement aux inondations, a conduit à promouvoir des approches dites « intégrées » de l'eau et par extension, des bassins versants et des espaces maritimes. Ces approches intégrées de l'eau viennent paradoxalement du cadre français, au travers des lois de loi d'eau 1964 puis de 1992⁴⁶, qui construisent progressivement l'idée que, dès la phase de conception d'une politique publique, tous les facteurs aussi bien sociaux,

⁴⁴ Créé en 2003, le conseil est consulté pour avis et émet des propositions pour les sujets liés à la prévention des risques naturels. Il est composé de représentants d'élus, de l'administration centrale (DGPR et DGSCGC notamment), de représentants du monde des assurances, et de personnalités scientifiques ou qualifiées dans le domaine de la prévention des risques.

⁴⁵ L'association a été directement créée en 2000 pour faire suite à l'action française au sein de la première décennie organisée par l'ONU pour la prévention des catastrophes naturelles. Elle vise ainsi à organiser une réflexion nationale produisant une connaissance spécifique sur la prévention et la gestion des catastrophes, une prise en compte de celles-ci dans la mise en œuvre des politiques publiques.

⁴⁶ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (NOR : ENVX9100061L).

économiques, ou écologiques doivent être considérés (Ghiotti 2006). Cela se décline dans une série de dispositifs qui transforment la politique sectorielle de l'eau (encadré 2.1). Bien que ces approches intégrées invitent à dépasser un mode de « résistance » par les ouvrages pour faire face aux inondations, une grande partie des dispositifs et des préoccupations tournent autour de la création et de la gestion des ouvrages de protection. Ces derniers constituent un héritage difficile à dépasser (Liziard et Voiron-Canicio 2016).

Encadré 2.1 : La politique française de gestion des eaux, un premier socle pour une gestion « intégrée » des inondations ?

Les lois de 1964 puis 1992 construisent un cadre pour une gestion « équilibrée » de la ressource en eau, qui intègre « l'impératif milieu », relatif aussi bien à l'intégration de l'ensemble des politiques locale d'aménagement (urbanisme, tourisme), qu'aux problématiques environnementales (biodiversité, changement climatique, etc.). Plusieurs dispositifs sont créés : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui déterminent les orientations à atteindre à l'échelle des districts hydrographiques, déclinés ensuite en schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). S'ils permettent d'inclure davantage les acteurs locaux dans ces modes de gestion, l'État y contrôle toujours les nomenclatures et les seuils à respecter (Richard et Rieu 2009). Parallèlement, des expérimentations sont menées localement via des programmes transversaux visant à concilier sécurité des personnes, restauration écologique, et gestion quantitative et qualitative de l'eau – dans une visée économique : ce sont les plans grands fleuves⁴⁷. Par ailleurs, les collectivités sont incitées à se constituer en établissement public territorial de bassin (EPTB)⁴⁸, à l'échelle de bassin versant, ou en établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE)⁴⁹, à l'échelle de sous-bassin, pour mener des actions collectives de gestion des eaux. Ces dispositifs sont autant d'occasion d'impliquer davantage les acteurs locaux dans la gestion des inondations.

Dans ce cadre d'une approche intégrée de l'eau, les ouvrages de protection face aux inondations sont progressivement remis en cause (Guerrin et Bouleau 2014). Les arguments sont de différents registres. Sécuritaires d'abord, de nombreuses digues apparaissant fragiles et insuffisamment entretenues, beaucoup étant « orphelines » (elles n'ont pas de propriétaire identifié) (CEPRI 2011). Leur défaillance est susceptible d'engendrer des accidents plus brutaux qu'en l'absence de tout ouvrage (Chauveau et al. 2011), d'autant plus qu'elles peuvent engendrer un « illusoire sentiment de sécurité » (Dion 1934 cité par Rode 2012). Ensuite, les arguments économiques peuvent également être en défaveurs des ouvrages : outre les coûts de construction, les frais liés à l'entretien et la gestion sont élevés. À l'heure actuelle, ces coûts apparaissent d'autant plus importants qu'il faut considérer la remise à niveau d'un certain nombre de digues trop longtemps délaissées. Enfin, des arguments écologiques et environnementaux plaident en défaveur de ces ouvrages.

⁴⁷ Différents plans sont élaborés au cours des années 1990, et renouvelés par la suite : en 1994, le plan Loire « grandeur nature », puis en 2007 les plans Rhône, Seine, Meuse, et Garonne.

⁴⁸ Le principe de l'EPTB est introduit par l'article L.213-12 du Code de l'Environnement (loi de 2003), où il est défini comme « un groupement de collectivités territoriales constitué [...] en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux [SAGE] »

⁴⁹ Les EPAGE sont introduits en 2014, par la Loi MAPTAM, qui les définit ainsi : « un groupement de collectivités territoriales constitué [...] à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux » (article L. 213-12 du code de l'Environnement).

Ce regard critique conduit à renouveler l'encadrement réglementaire des ouvrages existants. D'une part un classement est mis en place, permettant de recenser les digues « intéressantes la sécurité publique », de les classer suivant les enjeux de vulnérabilités : il revient alors aux gestionnaires de digue d'assurer le bon état et la sécurité de ces digues (Royet et Bonelli 2013). Un service spécifique de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques est créé dans l'administration déconcentrée de l'État, afin de professionnaliser davantage l'exécution de cette mission jusqu'alors partagée par différentes structures. D'autre part, les collectivités locales sont dotées obligatoirement d'une nouvelle compétence, la « GEMAPI », pour gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Un acteur unique à l'échelle locale est responsable de l'entretien et la restauration des ouvrages de protection contre les crues.

Deux directives européennes étendent cette perspective intégrée de la gestion de l'eau à la gestion des inondations : la directive cadre sur l'eau de 2000⁵⁰ et la directive inondation de 2007⁵¹. Si toutes les deux confortent la gestion territorialisée et hydrographique de l'eau et des inondations déjà présente en France, la seconde incite à « rompre réellement avec une approche cloisonnée de la gestion des risques » d'inondation (Rathouis et *al.* 2012), en visant tous les leviers d'actions (Drobenko 2010). Elle incite à mettre en cohérence aussi bien la connaissance des aléas et des enjeux (avec une analyse régulièrement renouvelée des risques⁵², et des cartographies spécifiques aux territoires les plus exposés) ; mais également l'aménagement du territoire ; la communication et les systèmes d'alerte, etc. Bien que l'idée de préparation soit déjà présente dans la directive, c'est sa transposition dans la loi française en 2010⁵³, et surtout la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation qui en découle⁵⁴, qui explicitent qu'il s'agit bien d'une préparation à la gestion de crise. Cette stratégie nationale précise que tous les axes de gestion des risques doivent être mobilisés, de la connaissance des aléas à la gestion de crise et la « post-crise » en passant par les mesures d'aménagement ou de sensibilisation. Pour la première fois, les différentes mesures possibles sont mises sur le même plan et leur nécessaire synergie est affirmée. Ainsi, les différents dispositifs créés en France pour mettre en œuvre cette directive inondation proposent une réelle transversalité de la gestion du risque, en créant un cadre où la coordination de l'ensemble des mesures pourra être pensée. Ce sont les plans de gestion des risques inondations (PGRI), les stratégies locales de gestion des risques inondations (SLGRI), et les plans d'action de prévention des inondations (PAPI) (nous les expliciterons au chapitre 4).

Ces nouveaux dispositifs méritent donc d'être questionnés : sont-ils réellement l'occasion d'engendrer une réflexion transversale sur la gestion des inondations ? Quelles pratiques de transversalité peuvent en découler ? Font-ils des émules dans d'autres secteurs de gestion des risques locaux, en promouvant cette approche territoriale, transversale, et multi-acteurs à la gestion

⁵⁰ Directive 2000/60/CE.

⁵¹ Directive 2007/60/CE.

⁵² Les « évaluations préliminaires du risque d'inondation » (EPRI), sont une démarche obligatoire imposée par la directive inondation, qui implique de produire une cartographie des zones inondables.

⁵³ Par la loi LENE, ou Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁵⁴ La Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI), adoptée en 2014, fait partie des premières étapes de la transposition de la directive inondation en France. Elle identifie trois objectifs prioritaires de la politique nationale : augmenter la sécurité des populations exposées (essentiellement par l'aménagement) ; stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation ; raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

des risques ? La thèse propose d'observer comment ces démarches s'intègrent aux pratiques des acteurs locaux relatives aux risques et aux crises.

Les cadres internationaux, tout comme la directive européenne invitent ainsi à diversifier et à mettre en cohérence les stratégies pour faire face aux catastrophes en général, ou aux inondations plus spécifiquement, en développant des approches « intégrées ». Mais que signifie précisément cette « intégration », et comment peut-elle être atteinte ?

2.1.2 Différentes conceptualisations de l'intégration

Les approches de la réduction du risque de catastrophe et des approches intégrées en matière d'inondation permettent de dresser une première définition de « l'intégration » : elle repose sur la valorisation de l'ensemble des savoirs pertinents pour faire face aux désastres (scientifiques et locaux), la mise en place de complémentarité entre des actions menées à différentes échelles (à la fois *top-down*, imposées par les cadres nationaux et internationaux, et *bottom-up*, à l'initiative des acteurs locaux), et la collaboration d'une multitude d'acteurs (Gaillard et Mercer 2013). Notons que la question des liens entre production des savoirs et mise en œuvre des politiques publiques est centrale – rejoignant la perspective socio-technique.

De ce fait, plusieurs « objets » et situations de l'intégration se dégagent : les collaborations entre acteurs, les stratégies déployées, et les instruments ou dispositifs socio-techniques mis en œuvre. Le point de départ des approches intégrées est de saisir un cadre d'action publique comme fragmenté : fragmentation des stratégies, fragmentation des acteurs, fragmentations des dispositifs. L'enjeu est alors de dépasser ces fragmentations.

Un certain nombre d'auteurs conceptualisent cette question autour de la notion « d'alignement », nécessaire entre les différentes stratégies. Ainsi, par exemple pour les inondations, l'alignement signifie que « [...] *Flood Risk Management Strategies supplement each other in an optimal area-specific mix (in terms of risk reduction and finances, legal possibilities and required capacities* » (Dieperink et al. 2016, 4475). Différentes entrées sont alors possibles pour étudier et promouvoir cet « alignement » : les acteurs et les instruments de politiques publiques.

La problématique de la diversité d'acteurs impliqués est particulièrement saillante dans la question des approches intégrées face aux inondations. La coordination de multiples parties prenantes, chacune porteuse de ses objectifs et de ses instruments spécifiques (ingénieurs de l'eau, aménageurs, gestionnaires de crise, etc.), soulève la question de la gouvernance, et conduit les auteurs à réfléchir aux outils de coordinations multi-acteurs (Dieperink et al. 2016). À partir d'une revue de littérature détaillée des problèmes de coordination, Carel Dieperink et al. identifient ainsi huit mécanismes assurant que la collaboration aboutisse à une coopération. Certains sont relatifs aux positionnements des acteurs dans cette collaboration : « direction claire », « engagement fort des parties prenantes », clarification des rôles et des responsabilités ; d'autres sont plus orientés vers les outils et les moyens d'aboutir à la collaboration : existence d'un « *facilitating program office* », formalisation des résultats et des échanges, présence de base commune de connaissances, etc. Herman Gilissen et al. proposent eux une approche plus théorique qui schématise à la fois les situations de fragmentation et les façons de les dépasser (Gilissen et al. 2016). L'action publique est fragmentée à plusieurs niveaux : au niveau des acteurs en responsabilité, des champs de politiques publiques dans lesquels ils interviennent, et enfin des stratégies de gestion des risques d'inondation.

Les auteurs proposent ainsi différentes configurations de fragmentation, qui ne vont pas impliquer les mêmes défis de coordination. Ces nuances permettent d'envisager l'efficacité de plusieurs formes de « *bridging mechanisms* » entre les acteurs : transfert d'information ou d'expérience, coordination, et enfin coopération.

Une approche complémentaire consiste à ne pas tant regarder la diversité des acteurs en présence, mais à privilégier l'angle des instruments de politiques publiques qui doivent être liés et coordonnés (Gralepois 2019). Cette approche par les instruments reste une dimension peu exploitée des analyses de l'intégration des politiques publiques. Le degré de compatibilité des instruments est avant tout vu comme un résultat de la définition des politiques publiques, de leurs objectifs, et des acteurs en présence. L'intégration des instruments passe alors par la définition de procédures qui les combinent (Briassoulis 2004) : un certain nombre de critères permettent d'évaluer leur degré d'intégration (existence d'instruments communs, ressources partagées, bases de données communes, usage d'instruments de communication, programmes de formations aux enjeux d'intégration pour les agents, etc.). Ces critères illustrent la grande variété de possibilités pour « intégrer » des instruments, mais les formes d'intégration qu'elles provoquent ne sont pas détaillées. Ces approches sont essentiellement normatives et prônent un certain type d'outils et d'instruments.

Mathilde Gralepois a amorcé la réflexion sur la variété et l'équilibre entre les instruments pour faire face aux inondations en évoquant les liens entre les différents instruments d'action publics existants (Gralepois 2019). Elle crée ainsi un lien avec la vaste littérature qui porte spécifiquement sur les instruments de politique publique. En repartant de la typologie fondatrice de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, elle montre un certain déséquilibre dans le type d'instruments existants en France pour faire face aux inondations et les objectifs avancés des politiques publiques. Les instruments déployés sont encore peu divers, et essentiellement de nature réglementaire et légaux. Très peu d'instruments économiques et fiscaux, incitatifs, ou fondés sur le partage de « bonnes pratiques » sont présents dans les outils à disposition des acteurs locaux. Qu'en est-il pour les autres instruments locaux pour faire face aux risques et aux crises ? Sont-ils essentiellement de nature réglementaire ?

Bien que la littérature sur les instruments n'aborde que secondairement la question des liens entre ces instruments, elle propose néanmoins quelques entrées pour analyser l'articulation des instruments, et la façon dont ceux-ci peuvent cohabiter. Les instruments publics sont souvent analysés dans leur combinaison : leur ensemble permettent de caractériser « l'instrumentation » de l'action publique, et ainsi « matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes et Le Galès 2004). Plusieurs travaux ont souligné à quel point les modes de gouvernance pouvaient être issus de la sédimentation et l'incrémentation de programmes et d'instruments de politiques publiques, ajoutés les uns aux autres (Howlett et Rayner 2007), sédimentation qui permet de dévoiler et décrypter les stratégies et orientations d'action publique (Halpern 2010). Ils invitent à penser la cohérence entre les objectifs avancés de politiques publiques, et les moyens concrets qui leur sont donnés au travers des instruments existants. Ils dévoilent les valeurs qui sous-tendent ces politiques publiques et leurs stratégies, et conseillent les instruments les plus pertinents au regard de ces objectifs. Des études plus récentes se penchent sur les « combinaisons » d'instruments, et désignent les écueils à éviter pour proposer des approches plus intégrées : la superposition, la

dérivation, et la conversion (Howlett et Rayner 2007)⁵⁵. Mais comme l'indique Mathilde Gralepois, la sédimentation des instruments d'action publique face aux inondations est loin d'impliquer une stratégie cohérente pour y faire face, mais au contraire : « *there is actually no link between the instruments of the different strategies, each of which seeming to evolve on its own track separately from the other* », et dès lors les stratégies ne sont « *neither aligned nor integrated* » (Gralepois 2019, 90). La sédimentation d'instruments ne signifie pas qu'ils forment un tout intégré.

Que ce soient par les acteurs ou par les instruments en présence, la question des modalités « d'alignement » des stratégies pour faire face aux risques et aux crises apparaît donc centrale. Si pour l'instant, elle est étudiée essentiellement par les études sur les inondations, cette question peut bénéficier de l'éclairage et de l'élargissement à d'autres situations de dangers, et aux croisements dans des perspectives multi-risques. L'approche par les instruments, initiée par Mathilde Gralepois, nous semble particulièrement importante à investiguer, puisqu'elle reste encore peu développée. Comment rendre compte des multiples fragmentations, et des différentes formes de dépassement dont elles peuvent faire l'objet ?

Au-delà des modalités d'intégration des acteurs et des instruments de politiques publiques, certains auteurs adoptent une posture plus nuancée vis-à-vis des effets du déploiement de nouvelles stratégies face aux risques. Derrière les appels à une diversification et une mise en cohérence des différentes stratégies pour faire face aux catastrophes, certaines prennent davantage le pas sur d'autres. La perspective de long terme proposée par Andrew Lakoff met en lumière l'évolution des rationalités de sécurité, qui procède autant de la substitution de certaines rationalités à d'autres, plutôt que de la superposition et l'accumulation de ces rationalités (Lakoff 2007). Ainsi de façon récurrente, la littérature a montré la prépondérance des approches aléas-centrés dans les démarches de prévention des risques, au détriment de la réduction de la vulnérabilité, voire même obérant les volontés de réduire celles-ci (Liao 2012). Même parmi les auteurs qui promeuvent le plus la diversification intégrée des stratégies, des nuances ont été apportées : proposer diverses stratégies pour faire face aux inondations ne les améliorent pas forcément, chaque diversification doit être adaptée aux contextes géographiques et institutionnels des pays (mais également des villes pourrions-nous ajouter) (Hegger et al. 2016). De façon symétrique, les analyses de la *disaster risk reduction* indiquent que celle-ci se fait souvent au détriment des démarches d'adaptation, et donc de réduction de la vulnérabilité. Sous couvert de promouvoir les stratégies de « résilience », ce sont en réalité les démarches de préparation qui prennent le pas sur celles de prévention (Quenault 2015b ; Gilbert 2013). La diversification et la mise en cohérence des missions doit donc porter attention à l'évolution que chacune connaît dans le portrait général des modalités pour faire face aux risques et aux crises. La « diversification » peut en réalité engendrer des situations de substitution, ou une stratégie préalable disparaît ou se trouve invisibilisée par l'émergence d'autres formes de stratégies. La présence d'un discours « intégratif » ne peut-il pas alors invisibiliser ces évolutions de rapport de force et position entre les différentes stratégies, qui sous-tend des rapports de force entre acteurs ?

Il s'agit dès lors d'analyser de façon conjointe l'ensemble des mesures adoptées localement pour faire face aux risques et aux crises, pour comprendre comment des approches intégrées affectent

⁵⁵ *Drifting: inconsistent instruments, even if goals remain coherent; Conversion: incoherent goals, even if instruments stay consistent, Layering: neither goals or instruments are in adequation.*

leurs places respectives, et sont susceptibles de les transformer. Le maintien de démarches aléas-centrées au détriment de l'analyse de vulnérabilité est un thème récurrent de la géographie des risques. Il s'agit d'explorer comment d'autres déséquilibres peuvent être créés par la diversification des mesures pour faire face aux risques et aux crises. Nous serons également attentives à la façon dont les approches intégrées affectent la visibilité/l'invisibilité de ces déséquilibres.

Cette perspective nous éloigne en partie des principaux travaux qui ont étudiés l'intégration de politiques publiques. Cette réflexion existe bien au-delà des politiques des risques ou de gestion de l'eau, et renvoie à des domaines divers, pouvant toucher aussi bien les politiques de la jeunesse (Parisse 2019) ; du développement urbain (Jacquier 2003), ou les politiques environnementales dans leur ensemble. Ces dernières ont donné lieu à un champ d'analyse spécifique, en particulier à l'échelle européenne (Jordan et Lenschow 2010). Ces travaux, et en particulier ceux autour de *l'environmental policy integration*, portent une ambition normative. Postulée comme difficile à atteindre, l'intégration de politiques publiques est parée de nombreuses vertus. Ces travaux tracent les contours des différents objets à intégrer afin d'atteindre l'intégration de politiques publiques, proposent une critique fine d'exemple de politiques intégrées, et fourmillent de conseils pour parvenir à une meilleure intégration. L'intégration se joue à différents niveaux, de la définition des objets des politiques publiques à leurs instruments, en passant par les réseaux d'acteurs en présence, les objectifs des politiques publiques, et les procédures de définition de ces politiques publiques (Briassoulis 2004).

Ils soulignent que différentes formes d'intégration peuvent exister : Helen Briassoulis en particulier indique que l'intégration peut être conceptualisée comme « *a process either of coordinating and blending policies into a unified whole, or of incorporating concerns of one policy into another* » (Briassoulis 2004, 10). Au travers de ces deux dimensions, pensées plutôt théoriquement, se dessinent donc plusieurs modalités différentes d'aboutir à un modèle « intégré ». Ainsi, le chapitre 1 a mis en lumière une tentative de créer une politique transversale entre les risques et les crises, dans les années 1980 en France, correspondant plutôt au premier modèle. Or son échec aboutit plutôt à la constitution de deux champs d'action publique – aux contours plus ou moins fermes, invitant plutôt à penser l'intégration selon le second modèle. Qu'en est-il à l'échelle locale ? Ces deux formes existent-elles de façon concrètes, dans les pratiques des acteurs locaux ?

Alors que l'intégration de politiques publiques a plutôt été étudiée dans une perspective normative, le cas des risques et des crises invite à questionner les vertus qui semblent si évidentes de ces intégrations. Notre approche vise à rendre compte de pratiques *in situ*, de modes d'intégration entre les politiques de prévention des risques et de gestion de crise. L'intégration n'est plus tant un défi à accomplir, et à accompagner, mais une pratique concrète d'acteurs qui en proposent différentes variations.

L'objet de notre enquête est donc :

- De mettre en lumière à quel point les approches « intégrées » sont présentes à l'échelle locale.
- D'explorer les modalités et les effets des approches « intégrées » pour faire face aux risques et aux crises.

Cette « intégration » peut se lire à différents niveaux : l'articulation des instruments, les collaborations entre acteurs institutionnels, l'évolution du contenu de l'action publique. Nous verrons qu'elle peut également s'effectuer au sein d'un seul outil, unique, qui peut proposer une imbrication spécifique de ces stratégies.

2.2 Les objets de recherche pour étudier les intégrations : acteurs et dispositifs

Étudier « l'intégration » des pratiques locales face aux risques et aux crises a donc impliqué d'orienter le regard et l'analyse dans plusieurs directions. Face à l'ampleur potentielle du sujet, tant les acteurs, les dispositifs, les types de sujets de risques pouvant être traités localement sont nombreux, il nous a fallu déployer des stratégies pour dégager les objets à étudier, et éviter la thèse « panoramique » (Eco 2018).

L'immersion dans les « scènes locales » des risques et des crises nous a permis de suivre les pratiques mises en œuvre par les principaux acteurs locaux responsables de ces politiques publiques, en étudiant à la fois leurs interactions, mais également leur organisation interne, ainsi que les difficultés auxquels ils se confrontaient.

Ces objets sont saisis successivement par un positionnement théorique liant la sociologie de l'action publique locale (à la fois des administrations déconcentrées et décentralisées), une sociologie des organisations, puis une sociologie des dispositifs socio-technique. L'enjeu n'est pas tant ici d'étudier la mise à l'agenda ou l'élaboration d'une politique donnée, mais bien plutôt leur mise en œuvre. La perspective adoptée est celle d'une « action publique locale » (Thoenig 1998 ; Lascoumes et Galès 2018), où les agents locaux, porteurs d'intérêts et de représentations spécifiques, promeuvent différentes solutions pour faire face aux risques et aux crises. L'enquête portera donc simultanément sur ces acteurs et les dispositifs qu'ils déploient et mobilisent, comme autant d'enjeu de lutte et de négociation, dans un univers qu'ils ne maîtrisent pas totalement (cadres réglementaires, ressources humaines, financières et de légitimité étant contraints).

L'approche est également constructiviste : on observe la manière dont les acteurs individuels et collectifs produisent, en situation, une gestion locale des risques et des crises qu'ils identifient. La caractérisation d'une situation en « risque » ou en « crise » est donc analysée à partir des définitions locales de ces situations.

De ce fait, nous proposons également d'étudier les pratiques locales à partir d'un cadre sociotechnique. Nous avons défini les notions de risques et de crise comme des assemblages d'éléments humains et non-humains, spatiaux, biologiques, physiques et sociaux. En ce sens, nous nous inscrivons dans la poursuite des travaux des géographes ayant ainsi engagé des passerelles avec la sociologie des sciences et des techniques, qui propose différents cadres conceptuels pour comprendre la façon dont les différentes composantes interagissent (November, Penelas, et Viot 2011 ; Donovan 2017). La multiplication de ces passerelles témoigne de la richesse conceptuelle qu'ils fournissent pour comprendre les risques et les crises.

Valérie November mobilise le cadre latourien de l'acteur-réseau (Akrich, Callon, et Latour 2013) pour penser comment certains acteurs créent des liens et véhiculent du sens entre les différentes composantes du risque, en transformant ou non ce sens via des mécanismes de traduction (November, Penelas, et Viot 2011). L'absence de traduction du sens ou non permet de penser comment certains risques « résistent » (sont récalcitrants), et deviennent ainsi « performatifs »

(November 2004) – notamment dans leurs liens multiples aux territoires (comme nous l'avons vu dans le chapitre 1).

De façon plus récente, c'est dans le champ des *disasters studies* qu'une nouvelle connexion a été établie avec la sociologie des sciences et des techniques. La notion d'« agencement » (*assemblage* en anglais) est empruntée à Gilles Deleuze, pour comprendre les compositions hétérogènes des désastres et des mesures mises en œuvre (Donovan 2017). Comme pour les risques, l'entrée vise à penser les désastres comme ni totalement humain, ni totalement naturel⁵⁶, afin de dépasser un certain nombre de tensions très présentes dans l'étude des désastres : la tendance des discours à porter des représentations occidentales du monde, à penser la vulnérabilité comme une caractéristique figée plutôt que dynamique, à évacuer les rapports de force et de pouvoir qui se jouent dans la prévention, l'opposition entre les représentations scientifiques et les pratiques « citoyennes », etc. (Donovan 2017). La notion de *disaster risk management assemblage* vise alors aussi bien les dispositifs mis en place que les outils analytiques utilisés pour les étudiés (McGowran et Donovan 2021).

Croiser ces approches invite à suivre des principes d'enquête forts, que nous avons pu adopter partiellement.

- Un principe de « symétrie », proche de la notion de « *flat ontology* » (McGowran et Donovan 2021) – qui vise à saisir les assemblages humains et non-humains à travers les mêmes cadres conceptuels.
- « Suivre les acteurs », aussi bien humains que non-humains (Latour 2004). En ce sens, notre attention s'est portée aussi bien sur les acteurs locaux que les dispositifs qu'ils mettent en œuvre, et l'évolution de ces dispositifs.
- Tenir compte des « imaginaires » des acteurs, qui se manifestent dans leurs pratiques, dans leur façon de se représenter un territoire, mais également l'avenir. Il s'agit ainsi de toujours comprendre les pratiques en tant que témoins ou transformateurs de représentations du monde, et des notions de risque et de crise. Nous avons évoqué les « représentations » des acteurs pour référer à ces imaginaires.
- Rendre compte du rôle du chercheur au sein de ces assemblages (McGowran et Donovan 2021), dans une démarche réflexive. Les limites des cadres méthodologiques et analytiques que nous proposerons seront ainsi présentés.

Ce sont donc les pratiques des acteurs que nous étudions, afin de comprendre comment elles permettent ou non de dégager des « prises sur les risques et les crises locales ». La notion de « prise » a déjà été mobilisée par les géographes des risques (Créton-Cazanave 2010 ; November, Penelas, et Viot 2008). Reprise à la sociologie pragmatique (Chateauraynaud et Bessy 1995), elle vise à comprendre les relations entre éléments humains et non-humains, sous l'angle de confrontations possibles où les deux éléments de la relation jouent un rôle⁵⁷. Nous l'entendons ici comme la façon

⁵⁶ Traduction de l'idée formulée ainsi en anglais « *disasters are more than naturel, but they are also more-than-human* », expression que Amy Donovan reprend à (Whatmore 2006).

⁵⁷ Pour Valérie November et *al.* « la prise émerge des interactions entre les corps et les dispositifs », elle n'est « jamais donné a priori » (November, Penelas, et Viot 2008, 97).

de déployer une action pour « faire face aux risques et aux crises » : une prise peut reposer sur une seule stratégie, ou en combiner plusieurs.

Ce cadre théorique nous a permis de construire de manière inductive, l'enquête de terrain dégageant pas à pas des lieux où « l'intégration » pourrait être rendue visible. Nous sommes partis d'une première « décomposition » des actions mises en œuvre face aux risques et aux crises, et d'une première liste « d'indicateurs » permettant d'orienter le regard sur le terrain d'enquête. Cela nous a permis finalement d'aboutir à constituer deux objets de recherche principaux : l'articulation des dispositifs socio-techniques, et les positionnements respectifs des acteurs locaux.

2.2.1 De l'intégration des politiques publiques à l'articulation des dispositifs sociaux-techniques

Faire face aux risques et aux crises est d'abord et avant tout une compétence et une responsabilité des pouvoirs publics : les principaux acteurs que nous avons rencontrés sont d'abord des collectivités, ou des services déconcentrés des services de l'État. Bien souvent les dispositifs locaux de gestion des risques et des crises sont donc abordés en tant qu'instruments d'action publique.

Compte-tenu de la grande normativité, et du faible encadrement théorique pour analyser les articulations entre instruments de politique publique, nous proposons de les envisager davantage comme des dispositifs socio-techniques. Les approches socio-techniques prennent en compte les objets matériels et concrets en présence dans ces politiques publiques (digues, cartographies, entreprises génératrices de risques), et allient leur dimensions matérielles et sociales. Elles invitent à comprendre comment les objets techniques investissent des dimensions sociales, et contribuent ainsi à définir des « acteurs, l'espace dans lequel ils se meuvent et [...] des relations entre ces acteurs » (Akrich, Callon, et Latour 2013).

La notion « d'articulation » est mobilisée par Bruno Latour pour désigner « le collectif lorsqu'on le considère comme une association d'humains et de non-humains définis par des listes plus longues d'actions élémentaires appelées propositions » (Latour 2004). Une articulation désigne la capacité d'un ensemble à être « plus fin, plus astucieux, qu'il comprend plus d'articles, d'unités discrètes ou de parties prenantes, qu'il les mélange avec plus de degrés de liberté, qu'il peut se composer de manières plus diverses, qu'il déploie de plus longues listes d'actions » (Latour 2004). Les articulations consistent en la capacité donc de mettre en cohérence et de donner de la liberté aux différents éléments d'un ensemble. Ces éléments ne sont pas contraints par une approche mécanique qui ne permet qu'un type de liaison entre eux. Bruno Latour précise également que ces articulations sont susceptibles d'évoluer dans le temps, et sont loin d'être figées.

Aborder les instruments d'action publique comme des dispositifs socio-techniques nous permet d'introduire dans l'analyse un certain nombre de cas où d'autres acteurs locaux cohabitent avec les institutions publiques pour faire face aux risques et aux crises. Ces acteurs peuvent être parapublics, voire complètement privés, participant de ce que certains ont qualifiés de transformation des politiques publiques en une « action publique » (Thoenig 2007). Cela nous permet également de sortir, provisoirement, de la dimension de « mise en œuvre », par l'exécution d'une volonté, et d'un objectif de politique publique. Nous cherchons à analyser chaque instrument comme un outil, investi d'une certaine matérialité, et comprendre ainsi les représentations, perceptions et choix effectués au travers de ces dispositifs. Cette position analytique nous permet d'avoir pour point de départ la co-présence, et la cohabitation entre les différents instruments de politiques publiques, et

non la façon dont ils traduisent des politiques publiques plus ou moins segmentées ou intégrées. Une certaine artificialité demeure dans ce positionnement analytique, mais qui nous semble fructueux pour analyser les instruments en tant que tels.

Alors que les approches « intégrées » sont porteuses de normes sur ce qu'est une bonne intégration, nous privilégions la notion d'articulations, liée à la littérature sur les dispositifs socio-technique, qui vise davantage à rendre compte de pratiques existantes. Cette mise à distance de la perspective normative reste temporaire car il s'agira par la suite de décrire ce que produisent ces pratiques d'articulations sur les actions locales face aux risques et aux crises.

2.2.2 Une grille de lecture des pratiques pour « faire face » aux risques et aux crises

Nous avons montré dans le chapitre 1 que la littérature sur les catastrophes en proposait une séquentialisation, afin de saisir la diversité des modes d'action pour y faire face. De très nombreux travaux proposent ainsi de « décomposer » ces actions. Afin de pouvoir entrer et rendre compte des pratiques mises en place par les acteurs locaux, il nous est apparu nécessaire d'avoir notre propre grille heuristique pour l'enquête de terrain.

Pour développer cette grille de lecture, nous avons repris la démarche adoptée par Flora Guillier pour étudier un dispositif spécifique face aux inondations, le PAPI (Guillier 2017). Elle croise différentes sources, réglementaires et académiques qui « décomposent » la gestion du risque en stratégies. Beaucoup de travaux sur ces décompositions sont inscrits en géographie ou aménagement, ou portent sur le risque inondation. Nous avons diversifié l'approche, en mobilisant également des travaux portant sur gestion de crise plus précisément (en particulier le cadre ORSEC, et Perry et Lindell 2007), d'autres spécifiques aux risques technologiques (Martinais 2007), et enfin des approches multi-risques (MEDDTL 2011a). Le tableau 2 (ci-dessous) synthétise les différentes sources croisées, ainsi que les décompositions qu'elles proposent. Nous proposons de recouper ces différentes décompositions pour mettre en évidence la diversité des stratégies disponibles pour faire face localement aux risques et aux crises. Un certain nombre de « stratégies » convergent, quand d'autres apparaissent plus spécifiques à un cadre d'analyse ou réglementaire.

	Types de risques abordés	Nombre d'actions distinguées : décomposition proposée
Cadres réglementaires		
Directive inondation (DI)	Inondation	5 : Préparation ; Prévention ; Protection ; Gestion de crise ; Retour à la normale
Politique française « 7 piliers » (MEDDTL 2011a)	Risques naturels (extensions aux risques techno)	7 : Connaissance ; Surveillance ; Information à la population ; La prise en compte des risques dans l'aménagement et l'urbanisme ; Réduction de la vulnérabilité ; Anticipation de la crise ; Retour d'expériences
ORSEC (Direction de la sécurité civile 2007)	Multi-risque	4 : Planification (analyse des risques et choix de la stratégie) ; Exercice ; Retour d'expérience ; Situation réelle (intervention)
Cadres analytiques		
Guillier, 2017	Inondation	7 : Connaissance ; Résistance ; Adaptation ; Perception ; Anticipation ; Réaction ; Retour à la normal

Crozier et al. 2017	Inondation	5 : Pré-catastrophe (sensibilisation, planification de la gestion de crise, incitation à la réduction de vulnérabilité) ; Transition (alerte) ; Gestion de crise ; Post-crise ; Post-catastrophe
Hegger et al. 2014	Inondation	5 : Défense ; Prévention ; Mitigation (adapter l'aménagement dans les zones inondables) ; Préparation ; Rétablissement .
Veyret, Laganier, et Boissière 2013	Risque majeur	6 : Information (connaissance du risque et éducation aux risques), Protection (active/passive) ; Prévention (réglementation PPR et planification) ; Prévision ; Gestion de crise (secours alerte, protection), Post-crise ; Retour d'expérience
Leone et Vinet 2011	Risques naturels	2 : Vulnérabilités organisationnelles ; vulnérabilités structurelles
Perry et Lindell 2007	Multi-risque	2 : Se préparer, planifier ; intervenir en crise
Martinais 2007	Risque technologique	4 : Réduction du risque à la source ; Maîtrise de l'urbanisation ; Information préventive du public ; Organisations des secours
Galland 2007	Multi-risque	3 : Caractérisation, évaluation ; gestion des risques

Tableau 2 : Les sources mobilisées pour la décomposition des actions

Légende : Acquérir des connaissances sur les aléas et les enjeux ; Information préventive ; Agir sur les aléas ; Prévenir par l'adaptation du bâti et de l'urbanisme ; Réduire la vulnérabilité organisationnelle ; Préparer à la gestion de crise ; Actions de réponse ; Prévision, surveillance, alerte ; Rétablissement post-crise⁵⁸.

Explicitons ce que nous entendons par chacune des stratégies relevées ici, et comment les différents cadres théoriques et réglementaires s'y inscrivent.

- Acquérir des connaissances sur les aléas et les enjeux (gris tableau 2). Ce mode d'action n'est explicité que dans quelques sources. Si la connaissance peut apparaître comme préalable à chaque autre type d'action (prévention ou gestion de crise), la distinction entre la caractérisation, l'évaluation et la gestion est souvent affirmée en matière de risque (Galland 2007). Il s'agit de bien séparer les acteurs et les outils qui développent une connaissance sur les risques, de ceux qui évaluent et décident de leur traitement. La perspective socio-technique amène à critiquer cette distinction : les méthodes pour appréhender les risques dépendent de la façon dont ils sont envisagés, et des moyens anticipés pour les gérer. Néanmoins, nous avons isolé cette « action » pour nous donner la possibilité de comprendre comment les connaissances peuvent être supports d'articulations.

On peut décrire cette action comme étant la production, compilation, sélection et conservation de la connaissance pertinente pour faire face aux risques et aux crises. Cela concerne différents types de connaissance : à la fois la connaissance scientifique et située des aléas (connaissance théorique des phénomènes, modélisation) et la connaissance globale du territoire (dans toutes ses dimensions, physiques, organisationnelles, sociales, politiques). Cette connaissance peut être aussi bien théorique et générale que contextuelle et ponctuelle : la problématique de la connaissance est valable aussi bien dans le temps long de la prévention des risques que dans le plus court de la gestion de crise. Dans la littérature sur cette dernière émerge également un autre moment d'apprentissage et d'acquisition de nouvelles connaissances : celui du « retour d'expérience ».

⁵⁸ En noir les composantes qui restaient trop englobantes.

- L'information préventive (violet tableau 2). C'est une stratégie présente dans plusieurs sources issues de l'analyse des risques, sous différentes formulations. Le terme de *risk awareness* fait davantage consensus que les formulations françaises, qui sont peu stabilisées (Borelly 2019) : sensibilisation, culture, conscience du risque, éducation au risque etc. Elle implique d'agir sur la perception des risques d'autres personnes et acteurs (principalement de la population en général), d'explicitier les actions entreprises face à ces risques, afin qu'elles soient acceptées, et enfin de diffuser les normes comportementales en cas d'évènements. La formulation de cette action repose sur une conception très descendante et experte des savoirs sur les risques et les crises.

- L'action sur les aléas (bleu tableau 2). Parfois qualifiée de « résistance » ou de « défense », notamment pour le risque d'inondation, la notion met l'accent sur ce qu'il y a de commun avec la « réduction du risque à la source » opérée en matière de risque technologique. C'est l'action historique sur les risques en cherchant à maîtriser les aléas.

- La prévention par l'adaptation du bâti et de l'urbanisme (vert tableau 2). Les aménageurs, architectes et urbanistes doivent prendre en compte tout ou partie de la connaissance des risques pour « diminuer » leurs impacts, en agissant cette fois sur les vulnérabilités, essentiellement physiques. Certains travaux distinguent les mesures qui consistent à éviter certains types d'occupation des zones à risques (prévention), et celles qui visent à adapter ces occupations à l'aléa, par des surélévation, des renforcements du bâti par exemple (mitigation) (Hegger et al. 2014). Elle est parfois distinguée entre la partie réglementaire et sa mise en œuvre, qui correspondent pourtant à la même logique.

- Réduire la vulnérabilité organisationnelle (marron tableau 2). Cette action n'est évoquée qu'une seule fois (Leone et Vinet 2011). Nous la distinguons afin de rendre compte de l'existence d'autres formes de vulnérabilité, engendrée non pas du fait de l'exposition à un risque, mais par l'interdépendance d'infrastructures et d'acteurs sur un territoire vulnérable. Identifier ces interdépendances peut inviter à réduire des vulnérabilités, non plus en agissant physiquement sur les infrastructures, mais en organisant différemment des activités. Elle se distingue de la préparation/organisation au sens où il ne s'agit pas de prévoir la réaction en cas d'évènement – mais bien de diminuer le risque.

- La préparation à la gestion de crise (orange tableau 2). Mis à part l'analyse de Denis Crozier et des auteurs spécialistes de la « gestion de crise », l'ensemble des analyses superposent les actions de préparation et d'organisation des secours avec celles d'intervention. Pourtant, les décompositions proposées par les acteurs de la gestion de crise ne s'y trompent pas : toutes distinguent bien les temps différents à l'œuvre (Direction de la sécurité civile 2007 ; Perry et Lindell 2007). Cette préparation passe essentiellement par des planifications (écriture des procédures) et des exercices (tests de ces procédures).

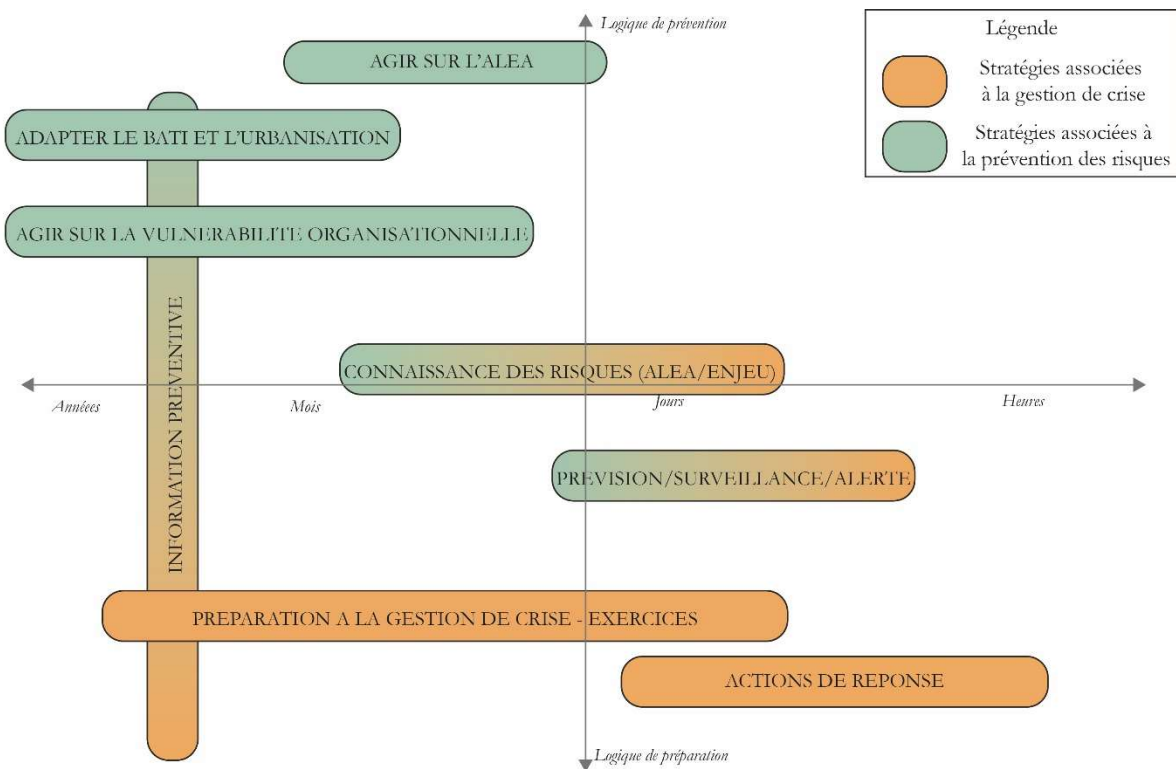
- Les actions de réponse (rouge vif tableau 2). Ce sont les opérations de secours et d'intervention en-elles mêmes. Elles s'inscrivent dans une temporalité beaucoup plus courte, et correspondent au moment de « la crise » à proprement parler.

- La prévision, surveillance, alerte (jaune tableau 2). Elle est très souvent intégrée dans l'ensemble de la « gestion de crise », mais plusieurs auteurs l'en distinguent, notamment pour pointer le fait qu'il s'agit d'une phase de « transition », entre différentes temporalités

(MEDDTL 2011 ; Guillier 2017 ; Crozier et al. 2017). Sortir la problématique de l'alerte de la gestion de crise permet de penser les liens qu'elle entretient avec elle. En revanche, cela conduit à invisibiliser les liens, qui ne sont pas toujours évidents, entre les dispositifs de vigilance, d'observation de l'activité ou d'aléa, à ceux de l'identification – nous les pensons, à la suite de Laurence Créton-Cazanave comme fonctionnant en *continuum* (Créton-Cazanave 2010), car participant de la même logique.

- Le rétablissement post-crise (rouge bordeaux tableau 2). Ce moment complexe apparaît davantage dans les travaux les plus récents : il rassemble l'ensemble des mesures de « retour à la normal », qui peuvent être assurantiels, financiers, ou bâtimentaires (Hegger et al. 2016). Ces actions peuvent également s'envisager comme une fenêtre d'opportunité pour engager des mesures de prévention, de sensibilisation, etc. (Crozier et al. 2017).

Plutôt que de penser prévention des risques et gestion de crise comme deux politiques publiques se succédant, ce sont leurs différentes composantes, que l'on peut nommer « stratégies sur les risques et les crises » qui nous intéressent. Ces différents modes d'action se distinguent selon deux paramètres principaux. D'une part si elles sont issues plutôt de la tradition « prévention des risques », ou de la tradition « gestion de crise », suivant donc deux logiques : éviter le risque, ou s'y préparer et intervenir. Il s'agit de tenir compte des « logiques d'action » différentes, et des rationalités qui peuvent se manifester dans ces stratégies (Lakoff 2007). D'autre part, nous distinguons les actions suivant leur temporalité de réalisation : si elles sont mises en œuvre suivant des processus longs (actions qui prennent plusieurs mois voire plusieurs années), ou bien selon des processus courts (actions ponctuelles sur quelques jours ou quelques heures, voire mises en œuvre



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 3 : Décomposition des stratégies face aux risques et aux crises

immédiatement). Il ne s'agit pas d'une distinction binaire, mais de situer les différentes actions les unes par rapport aux autres (Figure 3). Ainsi, les actions de connaissances des risques et d'information préventive s'intègrent à la fois dans la logique de prévention et de préparation.

Dès lors, il ne s'agit pas de s'intéresser seulement à la « prévention des risques », et à la « gestion de crise », mais à l'ensemble de ces actions élaborées et mises en œuvre localement, et à leurs articulations : comment bascule-t-on de l'une à l'autre ? Qui les met en œuvre ?

Chacune de ces actions n'est jamais exercée localement par un acteur : comment se coordonnent-ils ? Certaines actions apparaissent alors clairement transversales et potentielles sujets d'échanges et d'interactions entre les différents acteurs locaux, quels que soient leur cadrage prioritaire. Est-ce que l'information préventive, la connaissance des risques, le *continuum* prévision-surveillance-alerte donnent lieu à des échanges spécifiques entre les différents acteurs locaux ? Sont-ils des objets structurants des approches intégrés ?

Cette schématisation nous a servi de support et de grille de lecture tout au long de l'enquête, afin de situer les acteurs et les dispositifs que nous rencontrerons. Nous l'avons mobilisée comme outil d'analyse pour lire les positionnements respectifs des différents acteurs rencontrés, et plus encore, pour comprendre comment les dispositifs socio-techniques mis en œuvre s'articulent. Si cette proposition se révèle utile pour cristalliser certaines « prises », que l'on va rencontrer fréquemment sur le terrain, elle n'en est pas moins arbitraire, et ne constitue qu'une représentation parmi d'autres possibles de la diversité des modes d'actions face aux risques et aux crises. Elle nous a conduit à penser certains types d'articulation, mais peut-être également à en invisibiliser d'autres (par exemple autour du *continuum* entre prévision – vigilance et alerte, qui n'a rien d'évident). Soulignons enfin que nous avons fait le choix de ne pas distinguer une stratégie relative à « l'évaluation » des risques (parfois distinguées de la connaissance) : la perspective socio-technique invite à penser que l'évaluation des risques ne peut, à notre sens, être distinguée des choix de gestion que les acteurs locaux se proposent d'examiner. Il n'y a jamais « indépendamment », une phase d'évaluation des risques.

2.3 Les pratiques des acteurs et les articulations de dispositifs

Pour analyser l'intégration de l'action publique locale face aux risques et aux crises, notre enquête a donc suivi deux grandes lignes directrices :

- L'étude du fonctionnement des administrations qui s'emparent des questions de risques et de crise, et de leurs interactions. Il s'agit principalement des services de l'État : directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), et service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense de la protection civile (SIRACED-PC), et des services « risques » des intercommunalités. Nous portons attention aux acteurs présents, aux positions qu'ils revendiquent, qu'ils essaient d'adopter (pilotage, animation, contribution, apporter une vision différente, alternatives, renforcer un dispositif, experts, etc.). Nous chercherons à expliciter leurs discours, et le système de représentation – ou référentiel, sur lequel ils s'appuient pour construire et mener leurs interventions (Muller 2010 ; 2000). L'usage de la notion de résilience par les acteurs sera notamment observé avec attention. La focale porte également sur les fonctionnements internes de ces organisations : un acteur n'exerce jamais une unique action sur les risques et les crises, mais en prend en charge plusieurs, de façon plus ou moins importante. Se pose alors la question de

L'articulation interne entre l'ensemble de ces actions, à la fois au sein d'une organisation (comme les directions départementales des territoires – DDTM ou les intercommunalités), mais également pour chaque service, et tout particulièrement ceux qui prennent en charge de nombreuses actions, comme les services des intercommunalités.

- Les dispositifs et outils locaux mis en place par les acteurs. Un certain nombre sont inscrits dans le cadre de « l'action publique », mais l'approche socio-technique nous permet d'envisager leur grande diversité. Cette entrée consiste à retracer le parcours des différents dispositifs mis en œuvre, dans la temporalité du terrain. Les outils réglementaires sont les focales à partir desquels les différents acteurs agissent, et se positionnent. Pourtant, ils ne sont que très rarement pensés dans leur ensemble, et leurs interactions respectives ne sont que rarement mises en avant. Il s'agit, pour cette partie de l'enquête, de voir au travers de ces dispositifs, quelles interactions peuvent émerger.

2.3.1 L'étude des pratiques des acteurs dans leurs organisations

Une première étape a consisté à identifier les acteurs locaux pertinents pour une analyse des pratiques locales face aux risques et aux crises, et à comprendre les positionnements spécifiques de ces acteurs. L'annexe 6 rend compte de cette première analyse des relations locales. Elle a également servi de support d'enquête, pendant les entretiens.

La littérature sur les organisations et l'administration française en particulier propose de nombreux outils pour analyser les positionnements des acteurs locaux et leurs collaborations. Partant d'une situation de « régulation croisée » entre élus locaux, préfets et services déconcentrés (Crozier et Thoenig 1975), les travaux ont souligné l'évolution générée par la décentralisation à partir des années 1980. Les compétences transférées et acquises par les collectivités leur permettent d'institutionnaliser les « négociations », et de faire du territoire « le lieu de définition des problèmes publics » (Thoenig et Duran 1996). L'État déconcentré renouvelle sa légitimité d'intervention moins dans sa capacité d'expertise, que dans son rôle d'animateur de projets territoriaux (Donzelot et Estèbe 1994), conçus en négociant avec une grande variété d'acteurs (Thoenig et Duran 1996). L'élaboration des politiques publiques est moins dominée par l'État que produite par une « action publique » (Thoenig 2007) qui associe de nombreux acteurs dans une gouvernance multi-niveau (Poupeau 2017).

De ce fait, l'étude de la production locale de l'action publique est d'autant plus importante. De longue date, l'étude de l'administration de l'État vise à comprendre ce que les « agents de terrains », font aux politiques publiques. Le niveau de proximité doit être étudié pour comprendre les transformations que peut subir une politique publique lorsqu'elle est mise en œuvre, c'est-à-dire son évolution à toutes les étapes post-parlementaires (Hassenteufel 2016, 95). Ces organisations ont une « épaisseur institutionnelle » qui contribue à transformer les politiques publiques (Evans et al. 1985). La sociologie de l'activité administrative a par ailleurs montré que les agents n'endossent jamais leur rôle de manière univoque : il existe une pluralité de rapports aux rôles possibles (Lagroye 1997). Dès lors, les agents locaux portent et transforment les politiques publiques (Lipsky 1983), et sont susceptibles de produire de l'action publique (Jeannot 2011) : par des pratiques discrétionnaires, leurs interprétations, le contact avec le public, des stratégies de *blame avoidance* (Weaver 1986), etc. Le contexte d'action, les contraintes organisationnelles, la variété des missions à mener, leur culture administrative peuvent infléchir leurs modalités d'exercice (Jeannot 2011).

Les grandes réformes de l'État sont analysées à cet aune. Le pouvoir discrétionnaire des services de guichet serait renforcé dans les années 1990-2000, tout en responsabilisant leurs agents, sommés de montrer leurs « résultats » (Dubois 2010). À partir de 2010, l'autonomie de l'administration territoriale a été largement questionnée. Deux réformes sont largement étudiées : d'une part, la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE)⁵⁹, d'autre part, plus spécifiquement pour le sujet qui nous préoccupe, la création d'un grand ministère de l'Environnement. La première mutualise et réduit le nombre de fonctionnaires, quand la seconde crée un grand ministère de l'Environnement à même d'en proposer des politiques plus intersectorielles, alors que les services préexistants pouvaient être concurrents (Lascoumes et *al.* 2014). Ce nouveau ministère rassemble les missions et les ressources des ministères de l'Équipement, du Logement, de l'Écologie, et une partie de l'activité du ministère de l'Industrie - le corps des Mines. Les administrations centrales sont transformées (ainsi, cinq grandes directions sont créées, en lieu et place des 35 existantes auparavant dans les différents ministères fusionnés)⁶⁰. L'administration déconcentrée territoriale se trouve largement affectée par ces réformes : création de services communs à l'échelle régionale (les directions régionales l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL) et interministériels à l'échelle départementale (les « directions départementales interministérielles », DDI – dont les DDTM font partie), régionalisation de l'expertise (Bezes et Le Lidec 2010 ; 2016 ; Poupeau 2013), autorité préfectorale réaffirmée (Poupeau 2011). Ce sont les marges d'autonomie de ces agents, et leur poids face aux collectivités locales qu'il faut alors interroger.

La sociologie de l'administration de l'État est plus récente (Gralepois 2008), au vu de la montée en puissance des villes (Pinson 2009 ; Le Galès 2011). Les réformes administratives sont étudiées, notamment pour comprendre les relations entre les communes, premier échelon de responsabilité et des politiques locales, et leurs « intercommunalités » ou « établissement public de coopération intercommunal » (EPCI) - forme de coopération poussée par l'État, pour lutter contre les effets de l'émiettement communal (Estèbe 2004 ; Négrier 2005 ; 2012)⁶¹. D'autres portent sur les agents d'encadrement (Arab et Lefeuvre 2011 ; Le Saout 2008). L'étude précise du quotidien de ces agents permet de comprendre la production de l'action publique à l'interaction entre l'État et les collectivités (Béal, Epstein, et Pinson 2015).

Ces travaux amènent également à penser les « représentations » que peuvent porter les différents agents. Nous évoquerons ainsi les représentations différenciées des situations de dangers par les agents locaux, pour souligner le caractère social et construits de ces modes de connaissance stabilisés, partagés et guidant l'adoption de comportements et d'attitudes collectives. Il s'agit de considérer la dimension cognitive dans la mise en œuvre des politiques publiques de risques et de crises par ces acteurs. L'étude des « idées », « systèmes de représentations » « référentiels de politique publique », « paradigme des politiques publiques » (Hassenteufel 2016 ; Jobert et Muller 1987 ; Hall

⁵⁹ La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) fait partie d'une transformation plus large, la RGPP (Révision générale des politiques publiques), entrée en vigueur au 1er janvier 2010. L'ambition de la réforme était d'adapter l'administration française aux nouveaux enjeux de l'action publique, et la RéATE en constitue le « volet organisationnel » (Angot 2020).

⁶⁰ Dont une direction générale pour la prévention des risques (DGPR), ce qui semble accorder davantage de place aux questions de risque.

⁶¹ La coopération intercommunale, d'abord optionnelle, est obligatoire depuis les années 2010. Plusieurs formes et degrés d'intégration existent suivant les densités de population : communauté de communes ; communauté d'agglomération ; communauté urbaine ; métropole.

2000) qui relève des nuances dans la façon de considérer cette dimension cognitive⁶², met l'accent sur plusieurs composantes. Nous ne nous inscrivons que partiellement dans ces approches foisonnantes, tant accéder aux représentations des acteurs se révèle complexe (encadré 2.2).

Encadré 2.2 : Un défi méthodologique : accéder aux représentations des acteurs sur les notions de risques et de crise

L'enjeu de saisir les représentations des acteurs (étatiques ou non), sur ce qui fait risque ou crise pour eux, a été identifié dès le début de l'enquête. L'analyse des discours et des récits qu'ils portent est souvent privilégiée pour identifier ces cadres (Radaelli 2002). En matière de représentations des risques et des crises, cette approche ne nous a pourtant pas paru la plus évidente à mener pendant l'enquête. Les notions de risques et de crises sont débattues théoriquement, et les acteurs locaux ont souvent conscience de ces nuances. Or, risques et crises sont également des notions très opérationnelles qu'ils mobilisent quotidiennement. Demander de but en blanc « ce qui fait risque ou crise », ou comment définir les notions ne nous a pas semblé une bonne stratégie d'enquête, tant la question peut sembler théorique, voire scolaire.

Alors que dans une première enquête, nous demandions de façon assez large dans quel contexte « *les notions* » de risques et de crises étaient croisées, nous avons plus aisément conduits les entretiens en demandant quelles étaient les « *missions* » relatives à ces notions. Au fil de l'entretien, la variabilité et la façon de définir risques et crise pouvaient être abordées. Ces remarques, venant des enquêtés eux-mêmes, sont alors d'autant plus précieuses car elles témoignent de leur propre réflexion sur le sujet.

Pour accéder aux représentations, ce sont davantage les pratiques des acteurs que nous avons étudiées – bien sûr, relayées en partie par le discours et les récits qu'ils font de ces pratiques lors des entretiens. Des travaux pointent cinq dimensions principales (Palier et Surel 2005), que nous proposons d'adapter à notre sujet : 1) « la façon dont les problèmes sont diagnostiqués » : quels sont les critères pour dire qu'une situation est un risque ou une crise ; 2) « les valeurs et les objectifs affichés » : quels sont les objectifs annoncés à ces politiques publiques ; 3) « les normes d'actions publique » : ce à quoi les acteurs sont attentifs dans l'exécution de leurs missions ; 4) « les instruments » : la façon dont chaque instrument existant est utilisé pour traiter les questions de risque et de crise) ; 5) « les images ou les modèles » : les façons de représenter visuellement les risques et les crises, en particulier les cartographies.

2.3.2 L'étude des dispositifs : qu'est-ce qu'une articulation de dispositifs socio-techniques ?

Les dispositifs socio-techniques existants en matière de risques et de crise sont marqués par des fragmentations certaines, puisqu'ils correspondent à des politiques publiques que nous avons vu fortement segmentées. L'objectif de l'enquête est de comprendre comment ils cohabitent localement, et comment leur mise en œuvre traduit et participe de l'intégration des politiques publiques de risques et de crise.

Une première méthode pour les identifier consiste à s'appuyer sur les cadrages réglementaires. Le chapitre 1 nous a permis de mettre en avant l'importance des segmentations sectorielles, qui peinent à être dépassées malgré une tentative de promouvoir un modèle plus intégré. Les dispositifs relatifs plus ou moins directement à la gestion des risques et des crises en France peuvent être rattachés à cinq principaux cadres réglementaires : la sécurité civile, la gestion des risques, la gestion

⁶² Nous passons ici très vite sur cette question, qui est pourtant centrale dans l'analyse des politiques publiques : il existe plusieurs façons d'articuler, hiérarchiser l'analyse de ces cadres cognitifs avec les autres dimensions structurantes (institutions en présence, et intérêt des acteurs) – voir par exemple (Palier et Surel 2005).

des eaux, la gestion des établissements industriels, et enfin l'urbanisme et la planification. Mais les outils pour faire face aux risques et aux crises ne sont pas mis en œuvre dans les territoires sans aucune réflexion sur leurs combinaisons et leurs liens respectifs. La législation française prévoit un certain nombre de contraintes, de règles, de principes qui permettent d'associer et d'assurer une certaine cohabitation à ces différents outils. Il s'agit donc d'une première forme d'articulation dont il nous faudra rendre compte.

L'enjeu de notre méthodologie est de réussir à dépasser cette analyse des articulations par des « passerelles juridiques » (Sanseverino-Godfrin 2009). À partir de l'état de l'art, nous proposons notre propre définition des articulations, définition mobilisée ensuite pour relever sur nos terrains des situations d'articulation à étudier.

Articuler les « stratégies » face aux risques et aux crises, l'approche par les dispositifs

La littérature existante permet de mettre en lumière deux situations différentes d'articulation engendrés par les dispositifs sociaux-techniques.

- D'une part, puisque de nombreux outils apparaissent « mono-stratégie », c'est-à-dire essentiellement dédiés à une seule stratégie, articuler les stratégies consiste à articuler les outils existants.

L'approche *top-down* entre les instruments d'action publique invite à penser ce type de relations. Mais cette approche *top-down* nous a semblé immédiatement très insuffisante pour comprendre la façon dont les acteurs locaux s'emparent de ces dispositifs. Étudier les articulations, c'est donc regarder tous les modes de relations entre ces dispositifs.

- D'autre part, la littérature met en avant l'existence d'outils que l'on peut qualifier de « multi-stratégiques » (Guillier 2017), c'est-à-dire qui contribuent à différentes stratégies pour faire face aux risques et aux crises.

Flora Guillier évoque à ce titre l'élaboration et la révision des PPR. La stratégie principale de ces documents est d'agir sur la prévention, par la réglementation de l'urbanisme futur. Mais leur élaboration permet souvent d'agir sur la connaissance des risques puisque de nouvelles études d'aléa et de vulnérabilité sont menées. Les cas des plans de prévention des risques sera dument exploré, mais soulève d'ores-et-déjà plusieurs questions. Comment un outil peut-il être « multi-stratégique » ? L'est-il toujours de façon évidente ? Différentes configurations du « multi » sont-elles possibles ? Et à quel prix un outil devient-il multi-stratégique ?

La prise en compte de ces deux configurations nous impose une acception relativement large des « articulations » à étudier via les dispositifs sociaux-techniques mis en œuvre pour faire face aux risques et aux crises. La définition de ce qui fait « articulation » a donc été construite à partir de l'enquête de terrain, dans une approche inductive. La décomposition des stratégies d'action que nous avons proposée nous a invité à penser les multiples objets possibles d'intégration. Cela nous a permis d'aboutir à une première définition des articulations pour englober un maximum de cas qui pourraient se relever pertinent :

Une articulation est une situation où différentes stratégies pour faire face aux risques et aux crises sont mises en relation, en dialogue, associées, liées ou questionnées conjointement, par un ou plusieurs dispositifs socio-techniques.

Notre attention se porte donc sur une pluralité de situations, qui peuvent être de courte durée ou s'étendre dans le temps.

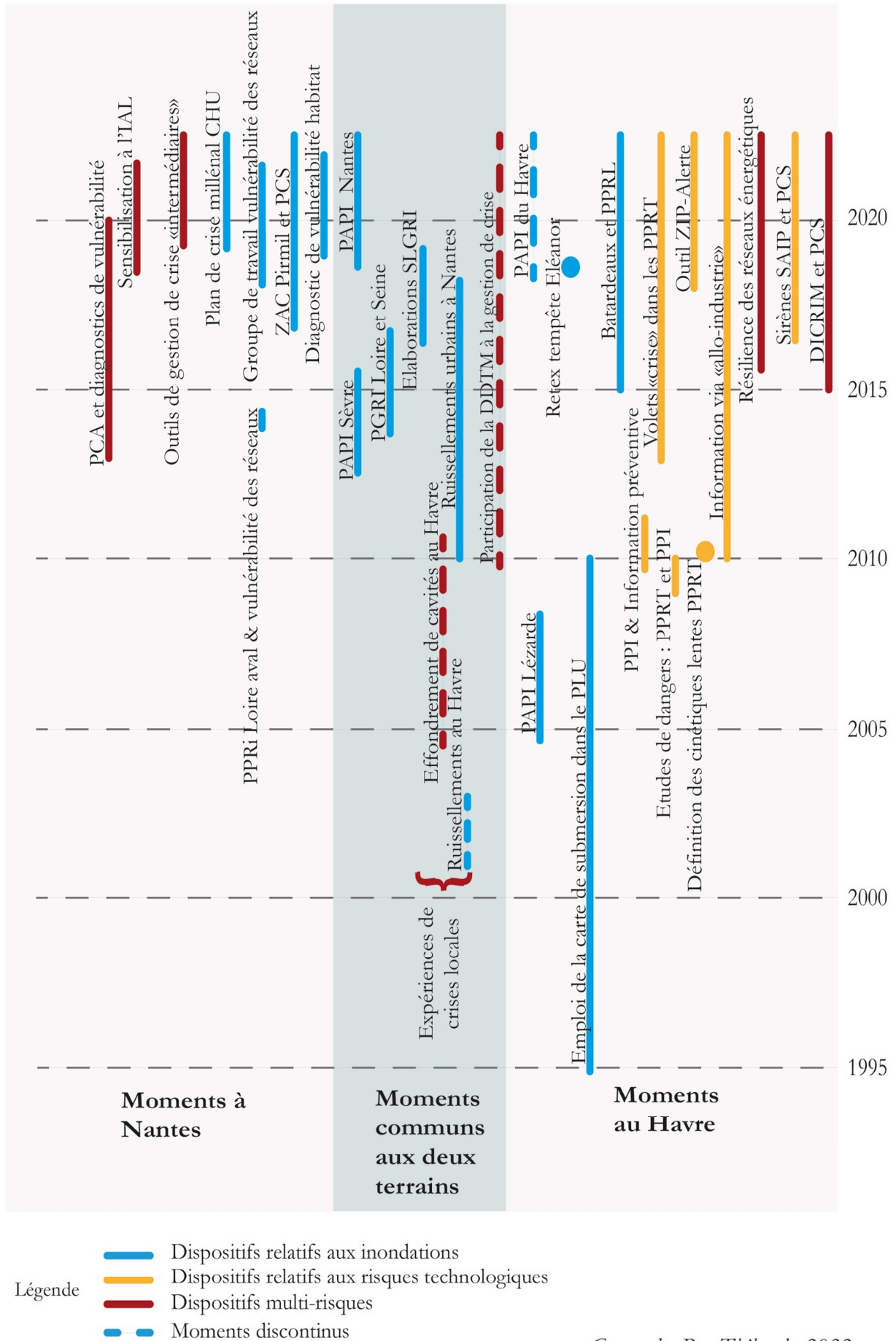
Les moments d'articulation

La stabilisation finale de la notion d'articulation que nous proposons nous a conduit dans un dernier temps à revisiter l'ensemble de nos données de terrain (entretiens, carnet de terrain), afin de scruter si certaines « articulations », avaient pu nous échapper. L'enquête a été l'occasion d'identifier à de nombreuses reprises des situations où plusieurs « logiques » d'action pour faire face aux risques et aux crises étaient mises à proximité, ou en ou en dialogue. Cela peut se faire au travers d'un seul outil, qui apparaît comme « multi-stratégiques », ou à travers l'articulation de différents dispositifs socio-techniques. Ces situations sont de nature extrêmement variée.

Nous aboutissons ainsi à liste finalisée d'une petite trentaine de « moments » d'articulations, c'est-à-dire d'espaces de pratiques communes. La distinction de ces moments n'est pas forcément toujours évidente – comme le dit une de nos interlocutrices principales à Nantes « *tout est dans tout* ». Néanmoins, ces 29 situations se dégagent clairement. Elles ont une certaine densité. Beaucoup s'inscrivent dans la durée, ou impliquent de nombreux acteurs. Il ne s'agit pas seulement d'une occasion où un dispositif est évoqué pendant l'établissement d'un autre, mais quand cela est fait régulièrement, avec continuité. Présentons-les brièvement à présent. Nous les rencontrerons plus précisément au cours de l'analyse du matériel empirique, et une quinzaine d'entre eux seront examinés en détail pour construire la compréhension des articulations de dispositifs (chapitre 5).

La Figure 4 rend compte de l'ensemble de ces situations, que nous rencontrerons progressivement au cours du terrain d'enquête. Elles sont replacées chronologiquement et dans chaque terrain d'enquête. Si la plupart de ces situations d'articulation sont spécifiques à chaque terrain étudié, quelques-unes correspondent à des dispositifs qui existent dans les deux terrains de façon quasi identique. C'est le cas pour les dispositifs de mise en œuvre de la directive inondation (PGRI, SLGRI et PAPI) déployés simultanément à Nantes et au Havre. C'est également le cas pour la participation des DDT(M) à la gestion de crise. Une grande partie de ces moments d'articulation sont également spécifiques à certains types de risques, et ne sont que rarement multi-risques (en rouge dans la figure). Du fait des spécificités locales, les principaux moments d'articulation concernent respectivement les risques d'inondation (en bleu), ou technologiques (en jaune). Nous n'avons pas spécifiquement représenté les moments d'articulation entre types de risques lorsque ceux-ci ne s'effectuent que par rapport à une même stratégie de gestion des risques.

Une lecture comparative de ce schéma est à réaliser avec précaution. D'abord pour une interprétation diachronique. La représentation chronologique donne à voir une certaine « intensification » des moments d'articulation au cours du temps. Mais les terrains n'ont pas été investigués de façon systématique au cours de la période 1995-2022 représentée ici. Nous avons choisi d'analyser et présenter les articulations plus « anciennes », pour illustrer qu'il ne s'agit pas d'un phénomène strictement nouveau. Il est évident que les articulations les plus récentes sont les plus aisées à identifier, ce qui peut expliquer leur présence plus importante. Néanmoins nous soutenons l'idée que c'est parce que ces phénomènes sont plus importants à présent, et correspondent à un souci réel des acteurs locaux qu'une telle étude est possible. Ensuite, une comparaison entre les deux terrains est délicate, et les terrains n'ont pas été toujours investigués de façon symétrique. Nous avons suivi les portes qui s'ouvraient, et les articulations qui se dévoilaient



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 4 : Les « moments » d'articulation identifiés dans nos deux terrains

et pouvaient être observées. Le fait qu'il y ait plus d'articulation relevées chez un acteur ou sur un terrain ne veut pas dire qu'en pratique elles n'existent pas dans le terrain parallèle. La figure 4 est donc un aperçu des moments d'articulation observés, et pas un relevé exhaustif de tous ceux existants.

Cette figure met de côté en revanche les acteurs, les dispositifs et les stratégies impliqués dans ces moments d'articulation. Il va nous falloir rentrer dans plusieurs de ces cas pour comprendre l'ensemble des possibilités d'articulation qui émergent à l'échelle locale.

3. Positionnement de la recherche et méthodologie d'enquête

Présentons plus précisément l'enquête déployée : d'abord la façon dont les deux terrains d'enquête ont été défini (3.1), puis la façon dont le matériel empirique a été rassemblé et analysé.

3.1 Des terrains convergents mais contrastés

Revenons sur le choix d'étudier les deux « métropoles » du Havre et de Nantes. Plusieurs points doivent être abordés : le choix de deux terrains d'enquête sans réaliser une comparaison terme à terme ; la posture multi-risque ; et la présentation des deux terrains d'enquête.

3.1.1 Une approche multi-située plutôt que comparée

La perspective géographique invite à considérer que la différenciation territoriale est inhérente aux phénomènes spatiaux que sont les risques et les crises. Nous n'avons donc pas souhaité réaliser une monographie, afin de pouvoir nous affranchir des spécificités locales – l'enjeu est de pouvoir monter en généralité, un objectif souvent donné à la comparaison (Vigour 2005). De plus, les objets construits et étudiés – les « articulations », et « l'intégration » de politiques publiques sont des objets flous, plus facilement saisissables en multipliant les occasions d'observations – et donc les perspectives, et les sites d'enquête à mettre en regard (Nadai et Maeder 2005). Nous étudierons ainsi la convergence et l'accumulation de pratiques variées d'intégration. En ce sens, notre démarche est plus « multi-située » (Marcus 1995 ; Cortes et Pesche 2013) que comparative.

Il peut y avoir quelque chose de paradoxal à mobiliser les approches multi-situées, alors que les pratiques que nous étudions sont éminemment territoriales : les acteurs rencontrés s'inscrivent d'abord dans un espace administratif, sur lequel ils ont compétence à intervenir. L'approche multi-située permet de s'éloigner de la comparaison. En effet, la grande disparité de ces terrains empêche toute démarche comparative au sens strict, terme à terme : les sujets de risques et de crises traités localement sont très variables, ils impliquent des acteurs et des outils parfois différents. Là où les démarches comparées s'attachent aux nuances entre sites spécifiques au sein d'un cadre global commun, la démarche multi-située invite à penser comment un phénomène est fondu et partie prenante de situations locales parallèles⁶³ (Falzon 2016). L'analyse se construit non pas dans la comparaison à partir de termes prédéfinis, mais par une circulation et des connections permises par l'enchaînement entre les sites (Cefai 2010). Ainsi, comme d'autres l'ont pratiqué (Goeldner-Gianella, Euzen, et Dorioz 2016), nous n'avons pas cherché à utiliser une grille d'analyse commune

⁶³ « *The global is collapsed into and made an integral part of parallel, related local situations, rather than something monolithic or external to them* » (Falzon 2016, 2).

figée mais à suivre la manière dont les acteurs locaux identifiaient et traitaient les sujets de risques et de crise. La mise en regard a donc été pensée dès le début de l'enquête, et suivie dans le temps.

Notre analyse s'appuie néanmoins sur un certain nombre de caractéristiques communes aux terrains enquêtés. D'abord le fait qu'il existe un même cadrage national des règles de prévention de risques et de gestion de crise. Ce cadrage définit et caractérise des situations considérées comme risques par l'État - il va s'agir de comprendre la mise en œuvre, l'adaptation de ces règles, ainsi que leur lien avec d'autres initiatives locales. Ensuite, nous avons fait le choix d'étudier des collectivités locales très investies sur les questions de risques et de crises, avec l'existence de services dédiés. Le cœur d'acteur identifié sur chaque terrain est donc le même : les représentants de l'État chargés de ces missions, et le service intercommunal.

Cette démarche « multi-site » a permis de nombreux aller-retours entre les terrains. En particulier, quand des dispositifs locaux spécifiques ont été identifiés, nous avons pu rechercher s'il existait leur équivalent dans l'autre terrain. Enfin, il existe des réseaux d'interconnaissances professionnels, actifs entre les deux terrains : les DDT(M) ainsi que les services risques et crises des EPCI échangent entre eux, au sein de réseaux nationaux plus ou moins formels. Ainsi, l'évocation de l'autre terrain d'enquête, au cours des entretiens notamment, permet de relancer la discussion, de favoriser des positionnements, et d'explicitier les différences entre leur situation.

L'exigence de cette « circulation », entre les sites d'enquête nous a conduit à resserrer l'enquête sur deux agglomérations : les métropoles de Nantes et du Havre. Toutes deux présentent des configurations de gestion des risques et des crises contrastées, mais où de multiples risques sont saisis par les acteurs locaux, et ont déjà fait l'objet d'investigations approfondies par le passé, ce qui assure une base de compréhension sur l'histoire de ces scènes locales (Gralepois 2008 ; Berger-Sabbatel 2016)⁶⁴. Par ailleurs, ils sont remis en perspective par une vigilance soutenue portant sur d'autres pratiques locales d'articulation et les débats nationaux, via les réseaux nationaux de collaboration sur les risques et les crises (Institut des Risques Majeurs, Association Amaris⁶⁵ ; club prévention et sécurité de la Gazette des communes ; Association française pour la prévention des catastrophes naturelles) ; colloques scientifiques-professionnels (Cap Alerte, etc.).

3.1.2 Une perspective multi-risque

Dans le contexte urbain, l'interdépendance entre les infrastructures, les acteurs et les fonctions urbaines implique une perspective multi-risque. La géographie des risques notamment a mis l'accent sur les effets dominos et les interdépendances des phénomènes pouvant se conjuguer et se renforcer mutuellement. C'est donc cette perspective que nous avons choisi d'adopter.

Cependant, les régimes de régulation tels que cadrés par l'État restent souvent organisés autour d'un risque spécifique, chacun ayant ses propres dispositifs. C'est pourquoi nous avons démarré l'enquête avec l'idée d'une triple entrée qui permettait de couvrir un maximum d'acteurs : le risque d'inondation, le risque d'accident technologique et le risque terroriste. L'objectif était de voir quels

⁶⁴ De plus, nous bénéficions déjà d'un accès privilégié au terrain du Havre, ayant effectué une enquête de terrain au sein du siège de la DDTM 76, pour le mémoire de recherche pendant le master (Rey-Thibault 2017). Si celui-ci est situé à Rouen, nous avons pu commencer à aborder le cas du Havre de façon ponctuelle. La direction de la DDTM 76 nous a encouragé à poursuivre l'enquête au Havre.

⁶⁵ Association des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs.

sont les différents acteurs qui se croisent dans ces différents espaces de régulation – et comment chacun pouvait offrir des angles « d'intégration » entre risque et crises.

Finalement, il est rapidement apparu au cours du terrain qu'une démarche plus ouverte aux risques traités dans les territoires serait plus opérante, selon la démarche déjà éprouvée des « risques collectifs » (Gralepois 2008 ; Gilbert 2002), c'est-à-dire issus de processus de labellisation communs (Lemieux et Barthe 1998). Dans cette perspective, on ne s'intéresse pas tant aux traitements de quelques risques spécifiquement (inondation, technologique, terrorisme), mais à l'ensemble des risques traités comme tels dans les territoires. D'autres types de situations sont en effet traités par les acteurs locaux, et suscitent interactions, échanges, et débats pouvant alimenter la gestion des risques technologiques et d'inondation. Au fil du terrain, diverses situations impliquant les dispositifs de gestion du risque et de la crise ont donc été rencontrées : des tempêtes importantes générant des inondations, l'effondrement de cavités souterraines, une coupure d'électricité prolongée due à un phénomène de délestage entraînant des risques d'accident industriel, et même l'hébergement d'urgence de 600 personnes, migrantes et demandeuses d'asile vivant à Nantes. Néanmoins, les principaux risques rencontrés localement sont restés ceux d'inondation et des risques technologiques.

La perspective adoptée est donc résolument multi-risque : à la fois par le suivi des différentes actions sectorielles mises en place, mais surtout par la compréhension des pratiques multi-risques des acteurs locaux (qui peuvent aborder les risques comme « systémiques », ou « *compound* », comme nous l'avons vu au chapitre 1).

Ainsi, nous n'avons pas mis sur le même plan l'analyse des dispositifs de gestion du risque d'origine terroriste. En effet, ils ne sont guère abordés de la même façon que les autres types de risques : ce que nous identifions comme des actions de prévention (aménagement de locaux, information du public), sont rarement labellisées comme tel, et certaines procédures sont sous le sceau du secret. Nous croiserons ponctuellement le sujet des risques terroristes, qui constituera un contrepoint intéressant aux deux principaux risques traités localement.

3.1.3 Nantes et Le Havre : des terrains spécifiques

La littérature française étudiant la mise en œuvre des différentes politiques et outils de gestion locaux des risques et des crises relève les difficultés des collectivités à s'investir sur les questions de risques, et à adopter une attitude proactive : réticences, refus à la mise en place de PPR, voire détournement de sa fonction (Reghezza-Zitt et Sanseverino-Godfrin 2012), sous-dotation de moyens pour réaliser les PCS, démarches limitées pour développer la « culture du risque » (Metzger et al. 2018). Choisir des territoires d'enquête plus représentatifs d'une moyenne française, où ces réticences s'expriment clairement, aurait pu être un choix d'enquête. Cependant, il apparaît difficile alors d'intéresser et de parvenir à entrer dans des territoires urbains où s'exprime une certaine négation des risques, et où les outils et procédures visant à prévenir les risques ou préparer les moments où ils surviendraient ne sont mises en œuvre qu'au minima, voire même non mises en œuvre malgré les obligations.

Le biais de l'enquête est donc assumé : il s'est agi de choisir des territoires dont l'exposition à des risques est reconnue par des acteurs locaux. Lorsqu'ils se saisissent de ces questions, ils sont alors

plus susceptibles de réussir à partager et à travailler ensemble. Ainsi, les modalités d'articulations de l'ensemble de la palette d'outils à leur disposition peuvent être rendues visibles.

Avant de détailler les éléments descriptifs de ces deux terrains d'enquête, il nous faut d'abord expliciter la façon dont les contours de ces agglomérations d'enquête ont été définis.

3.1.4 *Quelle échelle du « local » ?*

Comment définir les contours de l'échelle locale étudiée ? La délimitation des « sites » d'enquête est une question posée avec plus d'acuité dans les démarches multi-situées (Cefai 2010). Plusieurs possibilités s'offrent à nous. L'échelle locale, c'est d'abord celle des communes. Or les villes françaises sont petites, et une même agglomération au sens géographique, est fragmentée en plusieurs communes.

Une autre façon de circonscrire le territoire d'intérêt, c'est de se baser sur les « territoires du risque », les espaces où les différents risques se manifestent ou ont un impact (espaces de vulnérabilité). Pour le risque inondation, notamment par ruissellement ou par débordement de cours d'eau, la solidarité entre amont et aval est le critère central d'une politique opérante (évoquée en encadré 2.1) : l'espace administratif de la politique de l'eau correspond alors aux bassins versants (Ghiotti 2006). Or, ces approches ont été fortement critiquées pour leur angle « naturaliste », qui ne prend guère en compte les dynamiques multiples des risques, bien au-delà de l'espace soumis à l'aléa (Reghezza-Zitt 2015). Il est difficile de définir précisément ces contours des bassins de risques. S'ils sont souvent considérés comme pluriels et distincts, ils sont également évolutifs, les phénomènes de risques et de crise étant transcalaires, et pouvant se cumuler entre eux.

On passera par les territoires des structures administratives, les EPCI, tout en restant flexible dans l'exigence de ces limites pour bien prendre en compte les territoires du risque. En effet, s'ils sont souvent évoqués comme recouvrant le « territoire de fonctionnement pertinent », en termes de zone de chalandise, d'emplois, et d'infrastructures, les contours des EPCI demeurent l'objet de négociations (Offner 2006). On parlera ainsi du Havre et de Nantes en sous-entendant leurs agglomérations.

La communauté d'agglomération havraise (CODAH), comme la métropole de Nantes sont de « vieilles » institutions d'intercommunalité, créées en 2001. Elles sont également intéressantes pour leurs représentativités différentes des villes françaises : la métropole de Nantes, avec 24 communes et plus de 600 000 habitants⁶⁶ fait partie des grandes villes françaises. C'est le siège de la préfecture de département et de région, les représentants de l'État sont donc directement présents sur ce territoire. En revanche, Le Havre, bien qu'elle soit « la plus grande sous-préfecture de France » reste une ville moyenne française, avec environ 200 000 habitants dans l'agglomération. Au 1^{er} janvier 2019, la fusion de la CODAH avec deux communautés de communes limitrophes la fait passer de 17 communes à 54, mais l'augmentation de la population est bien moins importante (270 000 habitants environ dans le périmètre du nouvel EPCI)⁶⁷. Cette fusion permet néanmoins d'aborder les territoires du risque sur l'agglomération de façon plus pertinente : le nouveau territoire englobe plusieurs « bassins de risques » locaux, qui étaient jusque-là fragmenté entre plusieurs EPCI (c'est

⁶⁶ Recensement de 2014.

⁶⁷ L'intercommunalité change également de statut et de nom à cette occasion, et devient Le Havre Seine Métropole. Nous conservons l'appellation « CODAH », plus courte que le nouveau nom.

le cas pour les risques technologiques liés au port, ainsi que les risques d'inondations par débordement de cours d'eau). De fait, les agents des EPCI n'ont pas attendu cet élargissement pour travailler étroitement avec leurs voisins sur les risques partagés : sur la zone industrialo-portuaire comme sur les risques de ruissellement, une partie de leurs actions s'étendaient déjà chez ses voisins. En particulier, ils ont contribué à créer un office du risque majeur de l'estuaire de la Seine (ORMES), qui intervient à une échelle plus large, mais avec très peu de moyens dédiés.

Si ces considérations sont importantes pour « délimiter », l'enquête, le choix des terrains s'est surtout appuyé sur des critères de pertinence au regard de la question posée, ainsi que d'accessibilité pour l'enquête.

3.1.5 Des métropoles présentant de multiples risques

Le « port de Paris » (Frémont 2013) « vit avec le poids symbolique de son exposition aux aléas naturels et industriels » (Gralepois 2008, 43). À l'embouchure de la Seine, le site de l'agglomération havraise est exigu et fait face à de nombreuses contraintes, identifiées comme génératrices de risques pour la population et les biens : inondations de sources multiples ; nombreuses cavités souterraines liées notamment à la présence de marnières, susceptibles de s'effondrer ; érosion affectant les falaises. Les inondations proviennent à la fois : des crues lentes de la Seine, qui font souvent suite à des épisodes pluvieux prolongés, notamment en hiver ; de cours d'eau à régime plus rapide, comme la Lézarde située au cœur de l'agglomération ; ainsi que de débordements de nappes liés au terrain calcaire. Cependant, ce sont les inondations par ruissellement qui sont considérées comme les plus dévastatrices et meurtrières (Gralepois 2008), tandis que celles par submersion marine sont aujourd'hui qualifiées, avec la hausse du niveau de la mer, comme un risque majeur (Remi Caspar 2010). Ce territoire est également marqué par d'autres risques liés à des phénomènes physiques qui lui sont beaucoup plus spécifiques : les mouvements de terrain. Les risques d'effondrement de falaises restent relativement bien connus et identifiés, et font l'objet d'une politique active. En revanche, le pays de Caux est exposé à un risque beaucoup plus imprévisible : celui des cavités souterraines. Celles-ci, d'origine naturelle ou anthropique, se dégradent au cours du temps, et peuvent s'effondrer brutalement. Si la plupart du temps, les conséquences reposent surtout sur les biens dégradés, une personne est déjà décédée dans un effondrement. Dans le département de Seine-Maritime, l'État estime aujourd'hui qu'il y aurait entre 60 000 et 80 000 marnières. Toutes ces contraintes du site et du milieu de la ville du Havre constituent autant de potentiels risques pour les populations.

Sur cet espace contraint de l'estuaire, l'État a voulu, après-guerre, créer le grand pôle portuaire européen de la pétrochimie, afin d'exploiter sa situation qualifiée d'« admirable »⁶⁸. Le port est marqué par l'héritage d'industries lourdes qui s'y sont implantées entre 1960 et 1970 : stockage, raffinerie, transformation, etc. Dix-sept sites industriels sont classés Seveso, dispositif qui recense les entreprises les plus dangereuses. La zone industrialo-portuaire (ZIP) est la deuxième française en termes de volume de marchandises, et constitue le cœur économique de l'agglomération, à la fois « cluster maritime et portuaire, cluster d'industries et de services », générant directement et indirectement près de 32 000 emplois (Camesella et al. 2013).

⁶⁸ « La situation du Havre est admirable : au point de contact de deux grands axes de circulation, la Seine et la Manche. L'estuaire de la Seine, par lequel on gagne le cœur du bassin parisien (...) » (Amphoux 1932, 43).

La forte concentration d'activités industrielles dangereuses est également soumise à des plans Vigipirate renforcés afin d'assurer la sécurité des sites face à des actes malveillants. Enfin, la ville a organisé en 2017, une grande célébration, à l'occasion de ses 500 ans. La sécurité des près de 2 millions de personnes a dû être assurée, dans un contexte de menaces. Les attentats de 2015, mais surtout celui de Nice en juillet 2016 ayant mis en lumière la grande vulnérabilité des espaces publics, *a fortiori* à l'occasion de grands rassemblements de personnes, aux menaces terroristes, des procédures spécifiques de gestion de crise sont appliquées. Elle a accueilli également de nombreuses manifestations de grande ampleur, et notamment 7 matchs de la coupe du monde de football féminin en 2019, mobilisant les services départementaux de gestion de crise.

La métropole de Nantes est également située en terre d'embouchure, mais cette fois en fond d'estuaire (à 50 km de l'embouchure de la Loire). De ce fait, si la commune de Nantes ressent les dynamiques des marées⁶⁹, ce n'est que de façon bien plus faible qu'au Havre. Les risques d'inondation sont cependant bien présents. Bien que les importants travaux de comblements d'un des bras du fleuve et de la confluence avec la rivière de l'Erdre, détournée, aient largement contribué à faire disparaître l'eau du cœur de la ville, la métropole reste exposée au fleuve au régime paradoxal : malgré un débit moyen médiocre, les épisodes de crues exceptionnelles et ravageuses sont nombreux avant le XXe siècle (Dacharry 1996). Le fond de vallée, très façonné, est considéré comme particulièrement vulnérable à une inondation, car traversé par un réseau hydrographique dense. La ville n'ayant pas connu de crue centennale de la Loire depuis 1910, il réside de fortes incertitudes sur les conséquences aujourd'hui d'une telle crue du fait de l'évolution du tissu urbain, notamment la densification du centre et l'étalement. Par ailleurs, le risque se trouve renforcé par la présence de cours d'eau ayant des régimes de crue plus rapides, et plus fréquents (le Gesvres, le Cens, l'Erdre, la Sèvre). La Sèvre notamment a connu des épisodes de crue générateurs d'importants dégâts en 1960, 1983 et 1995. Les études les plus récentes estiment que 6 % de la population de l'agglomération est menacé par les inondations d'occurrence centennale⁷⁰.

L'activité industrielle dangereuse y est également plus faible qu'au Havre. Cependant, maintenues malgré le déclin industriel de cette ville en reconversion vers le tertiaire, les activités industrielles dangereuses sont disséminées dans le tissu urbain résidentiel et d'activités tertiaires. En 2019, six entreprises « à risques » sont recensées⁷¹ dans l'agglomération, dont une Seveso. Deux accidents technologiques (1987 et 1991) ont durablement marqué l'histoire de l'agglomération (Gralepois 2008). L'incendie d'un stockage d'engrais, non répertorié comme dangereux, à Chantenay le 27 octobre 1987, est très fréquemment évoqué : il a nécessité le déclenchement du plan ORSEC, et surtout l'évacuation de 20 000 personnes sur la trajectoire du nuage potentiellement toxique, « la plus grande évacuation opérée en France en temps de paix » (Lagadec 1991, 19). La zone industrialo-portuaire de l'estuaire de la Loire n'est pas circonscrite à l'agglomération de Nantes, néanmoins plusieurs terminaux sont présents sur le territoire de l'agglomération. À ce titre, les deux agglomérations ont sur leur territoire à la fois des activités soumises au dispositif de « sûreté des installations portuaires », complémentaires aux dispositifs de « sûreté des activités d'importance

⁶⁹ Comme les habitants ont encore pu le constater en février 2018 ou en juin 2016 : alors que les coefficients de marées dépassaient 100, les berges de la Loire ont été inondées à Nantes.

⁷⁰ Source : rapport diagnostic SLGRI, 2017.

⁷¹ Source : DICRIM de la ville de Nantes, réalisé suivant une trame partagée avec toutes les communes de l'agglomération.

vitale », face aux risques terroristes. Si nous ne comparons pas les deux terrains, quelques éléments factuels nous permettent de les situer davantage l'un par rapport à l'autre, Nantes comme une métropole à la croissance importante, tandis que le Havre constitue davantage une grande ville moyenne (tableau 3).

	CODAH/Le Havre Seine-métropole	Nantes Métropole
Population agglomération (date de recensement) Source : INSEE	268 912 (2018)	656 275 (2018)
Population ville-centre (date de recensement) Source : INSEE	172 366 (2015)	303 382 (2015)
Population vivant en zone inondable (estimation maximale) Sources : Données TRI	59 500 personnes (estimation de l'État, contestée).	27 500 personnes
Population soumise à des risques technologiques majeurs (estimation) Source : INSEE BD topo/IRIS & PPI du Havre	Entre 145 000 et 198 000*	0
Taux de chômage (Zone d'emploi) Sources : INSEE	11,2 % (2018)	6,7 % (2018)
Evolution démographique Sources : INSEE	-0,7 % (2010-2015)	+ 1,3 % (2010-2015)

*Estimation personnelle, réalisée à partir des données INSEE, 2015 par IRIS

Tableau 3 : Comparaison chiffrée des terrains

3.1.6 Une grande diversité de dispositifs de gestion des risques et des crises

Signe de la mobilisation importante des acteurs locaux pour faire face aux risques et aux crises, de très nombreux dispositifs sont déployés pour faire face aux risques et aux crises. Si certains sont attendus, car imposés ou proposés par la réglementation nationale, d'autres sont spécifiques aux terrains étudiés. Le tableau 4 rend compte de tous les dispositifs rencontrés pendant l'enquête.

Tous ne relèvent pas de la même importance, ni du même statut : l'analyse des politiques publique propose de distinguer les *instruments* de politiques publiques, des *procédures*, et des *outils*. Les premiers sont associés à la mise en œuvre des politiques prévues par l'État qui organisent les rapports sociaux en véhiculant des représentations et des significations (Lascoumes 2011) quand les secondes correspondent à la mise en place de cadres d'interactions entre les acteurs locaux, où ils échangent sur les problèmes, les diagnostics et les solutions (Larrue 2000). Les outils, enfin, soulignent l'existence de dispositifs très opérationnels.

	Les dispositifs réglementaires	Les autres dispositifs locaux
Dispositifs de prévention des risques (action sur l'aléa, le bâti, l'urbanisme)	Plans de prévention des risques (PPR) Travaux sur les infrastructures exposées aux risques Digues – ouvrages de protection temporaire contre les inondations	Groupes de travail et actions d'accompagnement des habitants en zone à risque. Groupe de travail sur l'aménagement de zones à risque Groupe de travail local sur les vulnérabilités des réseaux
Dispositifs de gestion de crise (préparation, alerte, mesures d'urgence)	Planification de crise : ORSEC (dont les plans particuliers d'intervention - PPI) ; plan communal de sauvegarde (PCS), Plan particulier de mise en sûreté (PPMS). Mission de « référent départemental inondation » (RDI) Sirènes d'alerte des populations (SAIP) Exercices de gestion de crise, interne ou externe à l'organisation Cellules de crise ; retour d'expérience	Plan de mise à l'abri des activités économiques (PMA-AE) Groupe de travail local PCS Correspondant intempéries Dispositif de sirènes Cignale, et autres dispositifs d'alerte des population (téléphone, alertbox) Outil d'alerte entre entreprises CRAIOL Formations à la gestion de crise (proposées par les EPCI) Cellules de coordination
Dispositifs de connaissance des risques et crises	Outils de surveillance hydraulique et météorologique Modélisations des aléas ; Études de dangers des industries	Commissions locales (type ORMES, submersion marine)
Dispositifs d'information préventive	DICRIM (Document d'information communale sur les risques majeurs) Information acquéreur-locataire (IAL)	Autres dispositifs d'information (plaquette, film, évènement...) Groupe de travail information préventive inondation
Dispositifs transversaux	Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) ; Stratégie locale de gestion des inondations (SLGRI) ; Programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) Commission départementale de sécurité civile et des risques majeurs Procédures SAIV – OIV (Secteur d'importance vitale, opérateur d'importance vitale)	Groupe de travail sur la vulnérabilité des réseaux
Autres dispositifs rencontrés (qui croisent les questions de risque)	Plan local d'Urbanisme (PLU) Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET) Compétence de Gestion des Milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) Attribution des permis de construire	

Tableau 4 : Dispositifs rencontrés pendant l'enquête

Ces distinctions peuvent être utiles pour anticiper l'usage et les relations entre ces dispositifs. Elles restent néanmoins archétypales. À l'échelle locale, un même dispositif peut tour à tour être une procédure, un instrument et un outil. Ainsi, un plan de prévention des risques (PPR), au moment de son élaboration, rassemble une diversité d'acteurs chargés d'élaborer conjointement les futures règles d'urbanisme et d'aménagement d'un territoire donné : c'est d'abord une procédure formelle, avec ses règles précises de consultation, de participation, etc. Ensuite, une fois que le plan est définitivement adopté, et nous le verrons par la suite, il implique souvent d'être largement mis en œuvre : il devient alors véritablement un instrument de politique publique, au service de la transformation du territoire, et porte alors une définition du risque. Enfin, dans son usage, souvent considéré comme premier, d'établissement des règles pour l'urbanisme futur, le PPR est un outil mobilisé par les instructeurs des permis de construire, pour déterminer la faisabilité ou non d'un projet.

Tous les dispositifs rencontrés au cours de l'enquête n'ont pas été étudiés avec la même profondeur. Face à leur nombre, un autre écueil apparaît dans l'approche par les pratiques locales : celui de multiplier les exemples, et que la volonté exhaustive conduise à « lister » tous ces sujets. Les précautions prises initialement sur des objets d'articulations devront permettre d'éviter cela.

3.1.7 Les bornes temporelles choisies pour l'étude

Notre entrée vise à suivre la mise en œuvre de dispositifs locaux de prévention des risques et de gestion de crise. Or certains sont très anciens localement : à Nantes, les acteurs locaux font souvent référence à l'accident de 1987 comme un événement fondateur de l'interventionnisme local sur les risques et les crises. Jusqu'où remonter ?

Cette question est importante, car elle fait écho à la problématique de la « nouveauté », de l'enjeu de l'articulation des politiques de prévention des risques et de gestion de crise. En effet, les outils de ces deux politiques publiques sont anciens. Prenons seulement deux des dispositifs phares. Les plans ORSEC, qui organisent la gestion de crise au niveau des préfetures de département ont été initiés dès 1952, et remodelés en « dispositifs ORSEC » en 1987. Les plans de prévention des risques (PPR), piliers de la prévention des risques, trouvent leurs origines dans des outils très anciens qui limitent l'urbanisme dans les zones inondables (les plans de surface submersible), et prennent leur forme actuelle depuis 1995. La thèse n'a pas pour ambition de revenir sur l'articulation historique de ces dispositifs à l'échelle locale. Cela nécessiterait l'investigation d'archives, ou la réalisation d'entretiens avec les agents alors en charge de ces politiques publiques (ceux en poste actuellement ne le sont pas depuis suffisamment longtemps).

Surtout, il nous semble que le contexte actuel est propice à la manifestation de ces intégrations – sans que nous puissions statuer sur le fait qu'elle préexistait ou non auparavant, éventuellement sous d'autres formes, puisque les dispositifs de prévention des risques et de gestion de crise coexistaient dans les territoires. La question des articulations semble davantage mise en avant aujourd'hui, favorisée notamment par l'émergence de nouveaux dispositifs, qui viennent éclairer et questionner les outils préexistants.

Notre focale porte donc sur les dispositifs mis en œuvre actuellement mais également sur ceux en vigueur, avec un regard sur leurs élaboration passée. Nous pourrions donc procéder à des remontées ponctuelles dans le temps, sur des sujets particuliers, pour comprendre l'origine de certains

dispositifs locaux. Les terrains d'enquête s'appuyant sur la présentation fouillée de la thèse de Mathilde Gralepois, nous avons essentiellement exploré les évolutions à partir de 2008, date de clôture de son travail de thèse.

Par ailleurs, en janvier 2020 nous entrons dans la dernière phase de terrain d'enquête, les mois suivants devant être consacrés à l'analyse des entretiens, et le suivi plus «à distance», des procédures que nous avons observées jusqu'alors. Dans le cadre de la pandémie de Covid-19, nous avons fait le choix de documenter l'action de nos interlocuteurs dans ce nouvel épisode « de crise », jusqu'en juin 2020 – à la fin du premier confinement national en France. Si nous n'avons plus mené d'entretiens après cette période, nous avons néanmoins continué à suivre certaines des procédures rencontrées pendant l'enquête – via les communiqués des acteurs, la presse locale, ou encore les listes de diffusion des groupes de travail que nous avons pu observer.

Ce bornage temporel relativement souple est sous-tendu par l'idée que les questions d'articulations sont plus prégnantes aujourd'hui et permettent de faire émerger la question, du fait de pratiques d'acteurs locaux nouvelles. Dans le même temps, il permet de proposer une lecture plus historique de ces intégrations, en abordant ponctuellement des pratiques plus anciennes.

3.2 Recueil et analyse des données dans un protocole qualitatif en immersion

Les périodes enquêtées dépassent donc strictement la durée de l'enquête. Concrètement, l'enquête s'est déroulée sur deux ans, entre juin 2018 (pré-terrains), et juin 2020 (avec le cas d'étude de la crise du Covid-19). L'enquête est donc longitudinale, en suivant plusieurs dispositifs sur le long cours, ainsi que l'évolution de certains services. Le terrain de long court a également permis de construire une confiance progressive avec les interlocuteurs, facilitant l'accès aux scènes de discussion, à des documents, et autorisant des questions parfois considérées comme « sensibles ». Nous présentons synthétiquement le déroulement de l'enquête de terrain, la collecte des données et leur analyse.

3.2.1 Entretiens et observations

L'immersion dans les terrains d'enquête a abouti à un corpus varié : des notes d'observations en réunion et sur le quotidien des services étudiés (31 situations d'observation en réunion - 17 au Havre, 14 à Nantes) ; des entretiens semi-directifs (72 entretiens - 27 entretiens pour le terrain nantais, et 45 pour le terrain havrais⁷²), ainsi qu'un corpus de littérature grise, comprenant des comptes-rendus de réunion, des documents de travail, des échanges de mails, des retours d'expérience, complétés en cas de besoin par des ressources de presse. Les figures 5 et 6 rendent compte des acteurs rencontrés et situations d'observation réalisées, que nous détaillons à présent.

Un trio d'acteurs principaux ressort, ce sont les principaux porteurs de l'action locale face aux risques et aux crises. Services « risque » des intercommunalités, directions départementales du territoire et de la mer - DDT(M), service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense de la protection civile - SIRACED-PC sont au cœur des scènes locales. SIRACED-PC

⁷² Nous avons également mobilisé ponctuellement trois entretiens réalisés au cours du mémoire de master, en 2017, à la DDTM 76, pour un total de 75 entretiens. Pour un détail complet des entretiens réalisés, voir annexe 3. Les entretiens ont duré 1h25 en moyenne (35 min pour le plus court, 2h25 pour le plus long).

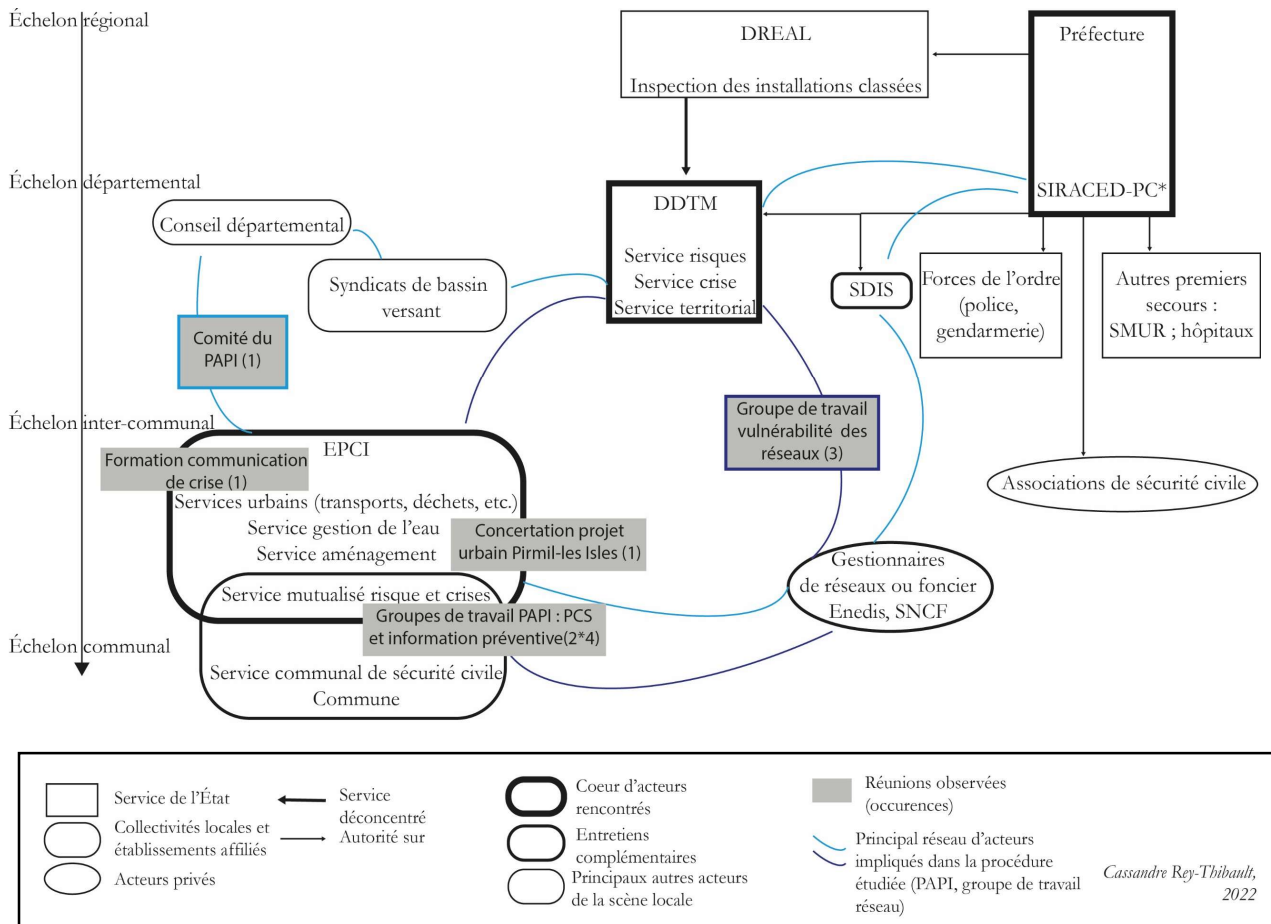


Figure 5 : Acteurs rencontrés et situations d'observation à Nantes

et DDT(M) sont les relais respectifs du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Environnement en matière de prévention des risques et de gestion de crise. Bien qu'ils interviennent à l'échelle départementale, c'est à eux de piloter les principaux dispositifs réglementaires de gestion des risques et des crises (ORSEC, PAPI, plan de prévention des risques, etc.).

Ces trois acteurs ont été les portes d'entrée sur nos terrains, et plusieurs entretiens voire des observations ont pu être réalisés dans ces services. Excepté au SIRACED-PC de Loire-Atlantique, des entretiens ont été réalisés avec une importante fraction de leurs agents, et ont pu être renouvelés. Le tableau 5 rend compte de cette partie de l'enquête. Les entretiens semi-directifs menés auprès de ces services se voulaient le plus exhaustifs possible. Nous avons cherché à comprendre à la fois leur organisation et leur mode d'intervention dans les scènes locales du risque. Des focales particulières ont été mises sur leur définition des situations de risques et de crise, la mise en évidence de leurs interlocuteurs pour faire face aux risques et aux crises et les façons de travailler avec ces différents partenaires, ainsi que les évolutions qu'ils relevaient dans leurs pratiques pour faire face aux risques et aux crises. La grille d'entretien en annexe (1) rend compte de la préparation de ceux-ci.

Ce sont principalement les agents de ces trois institutions qui nous ont ouvert les portes d'une série d'arènes non accessibles au grand public (groupes de travail, comités techniques ou de pilotage, retours d'expériences, exercices, etc.). Ces différents moments de rencontre scandent le travail collectif pour faire face aux risques et aux crises localement : ils ont constitué de précieux lieux d'observations pour comprendre la fabrique de l'action locale.

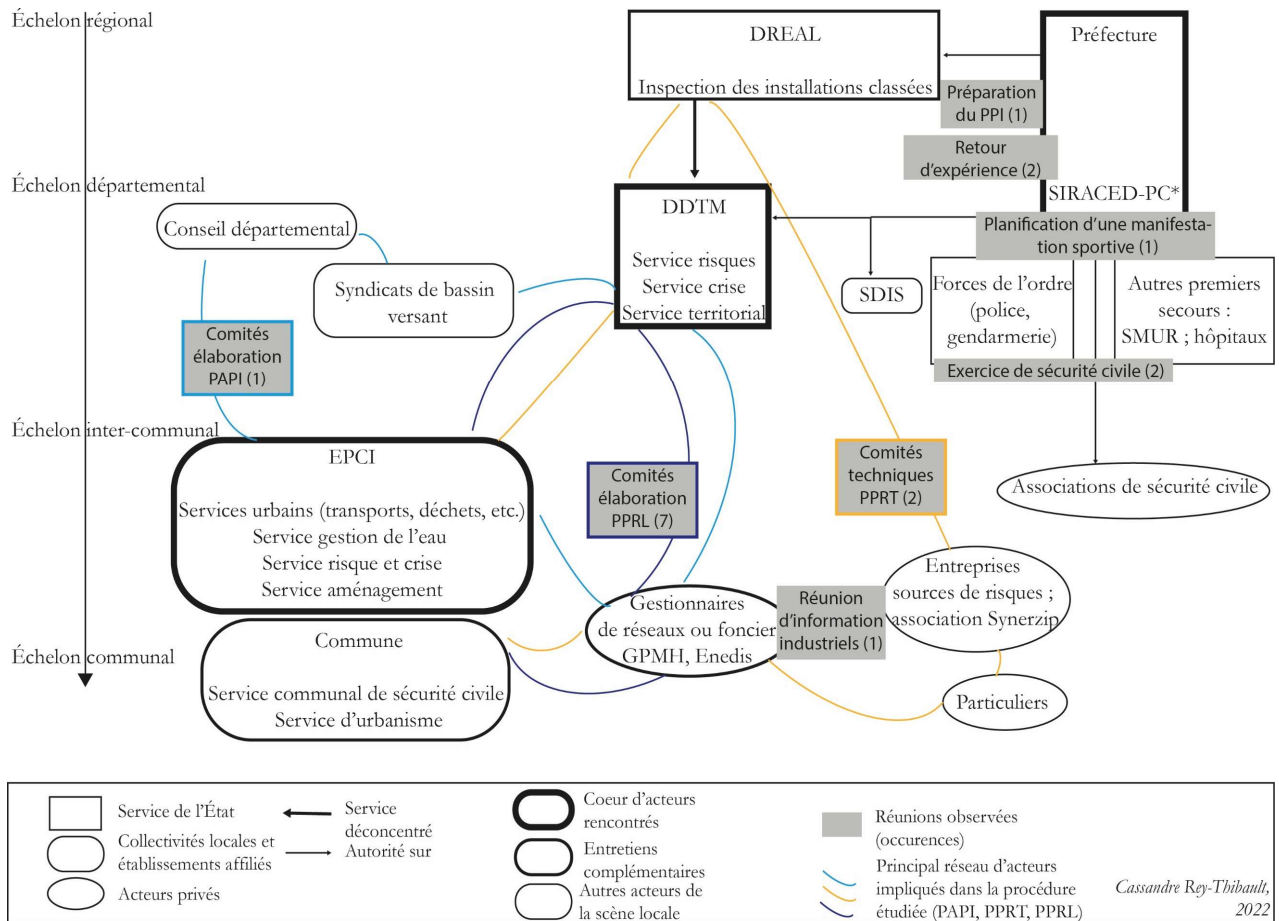


Figure 6 : Acteurs rencontrés et situations d'observation au Havre

	Nantes	Le Havre
Service risques/crise des EPCI		
<i>Direction du service</i>	1 / 7	2 / 8*
<i>Chargés de mission</i>	8 / 10	3 / 7
DDTM		
<i>Direction</i>	1 / 1	2 / 1
<i>Service risques</i>	2 / 2	6 / 9**
<i>Chargé de mission crise</i>	1 / 1	2 / 1
SIRACED-PC		
<i>Direction</i>	1 / 2	2 / 3
<i>Chargés de missions</i>		8 / 10
Totaux	14/ 23	24/39

Lecture : nombre de personnes rencontrées/ nombre de situations d'entretiens, *dont 1 en 2017, **dont 2 en 2017

Tableau 5 : Entretiens réalisés dans les trois principaux services locaux

Plusieurs types d'observations ont été conduits, notamment auprès de ce cœur d'acteurs. Il s'agit d'une part d'une observation permise par la présence dans les services, parfois pour plusieurs journées d'entretiens, permettant de partager davantage le quotidien des agents (pour les repas, des trajets en réunion, des cafés, etc.). D'autre part, plusieurs observations lors de réunions organisées par ces services ont été réalisées : elles consistent à bien sûr relever le contenu des échanges, mais également de mieux comprendre les interactions entre tous les intervenants. Ces observations sont

néanmoins en partie participatives. D'abord parce que pour la plupart de ces réunions, des tours de table sont organisés, afin que chacun se présente. Ainsi, tous les participants ont conscience d'être « observés » dans le cadre d'un travail de recherche, même si nous avons toujours pris soin de préciser qui nous invitait et permettait d'être présente. Cette présentation assure que les enquêtés ont conscience de cela, et elle ne me semble pas modifier substantiellement la teneur des échanges. Nous nous fondons davantage parmi les participants par la posture, autour de la table et prenant des notes comme les autres. Ensuite la participation peut être plus prononcée lorsque les réunions se déroulent dans des arènes reconduites à plusieurs reprises (groupes de travail pour le PAPI à Nantes, ou comité technique du PPRL au Havre). La répétition de la présence de l'enquêtrice induit une familiarité, ainsi que l'attente d'un « retour », où son avis a pu être demandé. La participation est également franche dans les phases de *brainstorming* pouvant être conduites à certaines réunions, où la posture observatrice ne peut être maintenue dans un tout petit groupe. Cette participation favorise les interactions, les échanges avec les participants, mais modifie le type de données récoltées. Contrairement à des moments où la posture observatrice peut être maintenue, la prise de note est rendue plus difficile.

Une fois identifié ce cœur d'acteurs, nous avons progressivement élargi l'enquête à d'autres intervenants locaux, évoqués par les trois principaux, ou rencontrés lors des réunions précédemment citées (tableau 6). Nous avons donc eu recours aux réseaux d'interconnaissances entre ces acteurs et à une méthode « boule de neige », pour identifier les acteurs complémentaires à rencontrer. Il s'agissait souvent de préciser leur intervention dans un domaine précis en matière de prévention des risques et de gestion de crise, préalablement évoqué par les interlocuteurs principaux. La même grille d'entretien que pour les acteurs principaux a été utilisée. Ainsi, les sujets d'articulation entre risques et crises à Nantes et au Havre n'étant pas strictement identiques, ces entretiens complémentaires ne visent pas le même type d'interlocuteur.

	Nantes	Le Havre
Autres agents des services métropolitains et des communes		
<i>Services de sécurité civile communaux</i>		2
<i>Direction de l'urbanisme</i>	2	
<i>Direction du cycle de l'eau</i>		1
Autres services publics		
<i>Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)</i>	1	
<i>DREAL</i>		1
<i>Grand Port Maritime du Havre (GPMH)</i>		1
Autres intervenants locaux		
<i>Enedis</i> ⁷³	1	1
<i>Association Synergie</i> ⁷⁴		2
<i>Association accompagnement PPRT</i>		1
Totaux	4	9

Lecture : nombre d'entretiens réalisés

Tableau 6 : Entretiens complémentaires auprès des autres services locaux

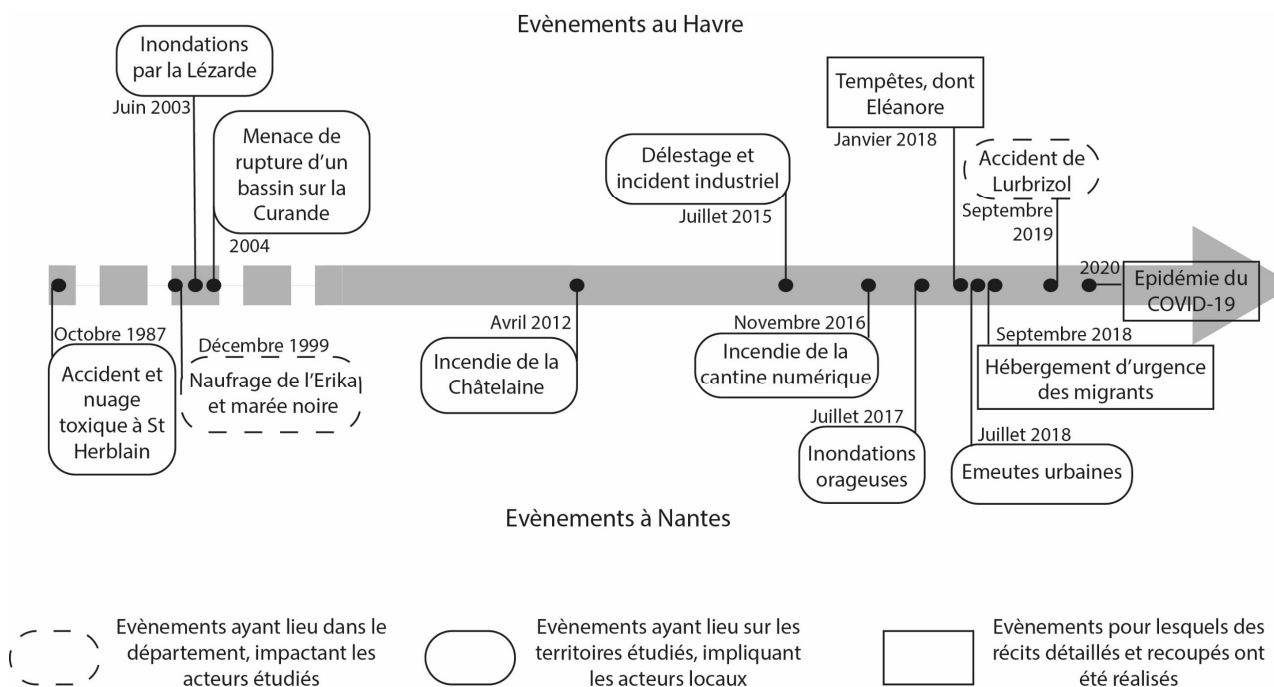
⁷³ Enedis est la filiale d'Electricité de France (EDF), en charge du réseau de distribution électrique à l'échelle nationale (ni la production, ni le transport entre région).

⁷⁴ Nous expliciterons plus tard le rôle de cette association locale, notons pour le moment qu'elle intervient auprès des entreprises de la zone industrialo-portuaire du Havre.

3.2.2 Les « événements » enquêtés

Observer en temps réel et documenter l'action des acteurs locaux lors de situations de « crise » ne pouvait guère entrer dans le dispositif d'enquête, du fait d'une présence sur le terrain trop discontinue, et du caractère fatalement inopiné de ces événements. Néanmoins le passage de la préparation de la gestion de crise à la mise en œuvre opérationnelle est loin d'être évident : ce qui est prévu est rarement applicable et adéquat (Dedieu 2013 ; Perry et Lindell 2007). Ainsi, il ne peut être satisfaisant d'étudier la gestion de crise seulement à partir de sa planification.

L'enquête s'attache donc à revenir sur des événements ayant soudainement mobilisés les services étudiés, faute de pouvoir les observer directement. C'est une pratique d'enquête éprouvée, qui implique certaines précautions : ne pas trop attendre pour revenir sur les événements et s'appuyer sur les documents de retour d'expérience réalisés « à chaud » (Gilbert, 1990). Sur chaque terrain, des événements ayant eu lieu avant ou juste au début de l'enquête ont été choisis comme point d'entrée pour documenter cette gestion de crise « en pratique ». L'enjeu était de s'assurer de documenter au moins un épisode considéré comme une « crise » par les acteurs locaux. D'une part les épisodes tempétueux de janvier 2018 se succédant sur l'ensemble de la Seine-Maritime, et impliquant à divers degrés DDTM, SIRACED-PC, la ville et le port du Havre, face à de potentielles inondations. D'autre part, l'hébergement d'urgence de migrants par la ville du Nantes, qui a pour cela officiellement déclenché pour la première fois son plan communal de sauvegarde. Enfin, la participation des acteurs locaux face à l'épidémie de la Covid-19 a également pu être documentée – bien que les territoires de Nantes et du Havre n'aient pas fait partie des régions françaises les plus touchées par l'épidémie au printemps 2020.



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 7 : Principaux événements évoqués dans l'enquête

En parallèle de ces études de cas plus approfondies, d'autres événements ont été relevés, du fait de la marque qu'ils ont laissés dans les territoires et auprès des services en charge des risques et des crises. Certains, anciens, sont souvent évoqués par tous les acteurs locaux rencontrés (le nuage toxique de 1987 à Nantes, les inondations de 2003 au Havre). D'autres sont plus récents, et constituent tout autant des étapes pour comprendre l'évolution des organisations et des collaborations locales de la gestion des crises. Tous les événements rencontrés au cours de l'enquête ne sont donc pas étudiés au même titre (Figure 7).

Bien qu'aucune catastrophe majeure n'ait directement affectée les territoires étudiés, les acteurs locaux ont régulièrement été mobilisés pour gérer des situations urgentes, voire exceptionnelles. Cela permet, en termes d'enquête d'observer la mise en œuvre des dispositifs de gestion de crise préalablement établis, et en retour, les effets de ces événements sur ces dispositifs.

3.2.3 Traitement des données qualitatives

Les terrains font ressortir une grande diversité d'espaces dans lesquels risques et crises sont traités localement. La matière qui se dégage des 72 entretiens, des 31 situations d'observations en réunion, des carnets de terrain, de la littérature grise, est dense, variée, hétérogène. Pour l'analyser, nous avons utilisé le logiciel MaxQDA. Il nous paraît intéressant de revenir sur les atouts proposés et les limites de cet outil, tant la « cuisine », de l'analyse des données qualitatives est souvent peu dévoilée.

Le logiciel permet d'abord de mettre à plat une bonne partie du matériel d'enquête récolté. Les entretiens, pour la quasi-totalité enregistrés, ont été intégralement retranscrits, et c'est à partir de cette retranscription que nous fondons l'analyse. Néanmoins, le logiciel offre la possibilité d'agrémenter chaque document d'une note. Cela permet de pallier un peu les simplifications de l'inévitable transition de la situation d'interaction au cours de l'entretien à une trace seulement orale, convertie ensuite en texte. Des éléments contextuels (durée de l'entretien, locaux, façon dont l'entretien s'est déroulé) peuvent être ainsi conservés, ainsi que les réflexions « à chaud » rendant compte de l'interaction qui s'est jouée pendant l'entretien, du point de vue de l'enquêtrice. La prise de note des observations menées suit la même logique, quoique non adossée aux spécificités du logiciel. Toutes les notes d'observation ont systématiquement été décomposées entre le relevé d'éléments factuels (personnes présentes, points abordés, échanges voire verbatim), et des premières impressions et analyses associées. Cette décomposition facilite la relecture et la réinterprétation possible de ce qui s'est joué pendant ces réunions. Elle peut également, dans certains cas, être mise en parallèle des comptes-rendus de réunions produits par les participants eux-mêmes, ou réaborder des éléments pendant les entretiens, permettant de réduire les risques de contresens (Beaud et Weber 2017).

Ces différents matériaux textuels produits par l'enquête ainsi que l'ensemble du matériel de littérature grise relevé peuvent être ajoutés au logiciel comme autant de « documents », à analyser – tout est ainsi accessible aisément, facilitant la « navigation » d'un document à l'autre.

Surtout, l'intérêt du logiciel provient de l'analyse thématique qu'il facilite. Comme beaucoup de logiciels d'aide, cette analyse thématique se fait via deux types d'activité - qui ne sont pas forcément toujours séquentielles :

D'abord la thématisation : toute phrase, mot, paragraphe du texte peut se voir associer un « code », correspondant aux thématiques définies par l'utilisateur. Ce travail de codage est crucial pour

L'analyse : en fonction des choix de catégorie, de ce qu'on relève ou de ce qu'on choisit de laisser de côté, c'est l'orientation tout entière de l'analyse qui s'en trouve modifiée. L'atout du logiciel se révèle dans sa grande flexibilité, le fait de pouvoir faire évoluer très facilement ces codages, ainsi que de les superposer, les sous-catégoriser : à aucun moment il n'enferme l'analyse dans un codage préétabli, et une partie de texte dans un seul code. Nous avons ainsi fait évoluer progressivement notre codage des différents corpus textuels de l'enquête. Le premier codage opéré était descriptif : nous avons cherché à indiquer quels étaient concrètement les risques auxquels les acteurs locaux étaient confrontés, les modes d'intervention (prises sur les risques) qu'ils utilisaient, leurs interlocuteurs, etc. Ce premier codage, qui permet d'avoir un aperçu global du matériel récolté, a progressivement été complété d'une thématization analytique, permettant de construire progressivement la réflexion. Tout l'intérêt du logiciel est de pouvoir « superposer » ces codes d'analyse, facilitant l'itération et la complexification progressive de l'analyse. À chaque partie de texte ainsi thématized, l'on peut également adjoindre une courte « note » permettant d'insérer directement en parallèle du texte l'analyse qui en est faite. À chaque lecture d'un document d'enquête, on peut ainsi retrouver les précédentes analyses qui en ont été faites. Les lectures itératives laissent ainsi chacune une trace visible d'analyse. Ainsi, près de 70 thématiques d'analyses (disponible en annexe 5) ont ainsi pu émerger.

Ensuite l'élaboration de synthèses analytiques : à partir de ces codages, un autre type de lecture des données est possible : on peut sélectionner aisément l'ensemble des extraits d'entretien associés à une thématique. Un tableau apparaît alors, rappelant l'entretien d'où provient l'extrait, l'extrait lui-même, ainsi que l'analyse de l'extrait associé à cette thématique. La production d'une synthèse de cette thématique est ainsi grandement facilitée, car l'ensemble des données préexistantes sont rassemblées. Le logiciel permet de nombreux autres traitements des données rassemblées. Une autre a été ponctuellement utilisée : la recherche de « croisements » entre différents codages.

Conclusion de la partie I

Nous proposons ainsi de nous intéresser à un questionnement récurrent, mais rarement abordé en tant que tel : celui de l'intégration des pratiques locales pour faire face aux risques et aux crises. À partir de plusieurs cadres théoriques (portant respectivement sur les catastrophes, les risques et les crises), nous avons montré au cours du chapitre 1 comment se construisait le problème de la continuité-discontinuité entre les notions de risques et de crise, et l'intégration ou fragmentation et cloisonnement des acteurs, politiques publiques, instruments et dispositifs socio-techniques qui s'en emparent. Nous saisissons les risques et les crises comme des « assemblages » d'éléments humains et non-humains, spatiaux, biologiques, physiques, matériels et sociaux, dont nous invitons à penser les liens. Nous avons enfin montré la grande segmentation française entre les risques et les crises en tant que catégories d'action publique, entre lesquelles quelques passerelles peuvent être pensées.

Le chapitre 2 nous a permis de dépasser cette perspective réglementaire, pour comprendre les diverses façons de penser la continuité des risques et des crises, et l'intégration des façons d'y faire face. L'intégration apparaît comme une pratique à interroger : elle n'est pas nécessairement vertueuse. Deux approches principales se dégagent de la littérature pour penser cette intégration : celles par les pratiques des acteurs et celles par l'articulation des dispositifs socio-technique. Nous proposons donc de mobiliser la sociologie des organisations d'une part, et celle de la sociologie des sciences et des techniques pour nous saisir de ces différents objets. Cela nous a guidés au cours de notre enquête de terrain dans les agglomérations du Havre et de Nantes, auprès des principaux acteurs locaux participant aux « scènes locales des risques ».

Rentrons à présent dans l'analyse du matériel empirique récolté au cours de notre enquête.

PARTIE II : Les acteurs locaux face aux risques et aux crises, deux conceptualisations divergentes de l'intégration

La prévention et la gestion locales des risques et des crises impliquent la mise en œuvre d'une grande diversité d'outils hérités d'une histoire complexe. Le cadre réglementaire français est hybride entre de multiples dispositifs fragmentés et un discours qui tente de les mettre en cohérence au travers de la notion de « risques majeurs ». Or, dans les espaces urbains marqués par une concentration des activités et des vulnérabilités, un petit nombre d'acteurs locaux fait des risques et des crises leurs objets d'intervention.

Cette seconde partie de la thèse se penche plus précisément sur les trois principaux acteurs, évoqués au chapitre 2. D'une part les services déconcentrés de l'État dans le département, et à l'échelle infradépartementale : les services de prévention des risques au sein des directions départementales des territoires (et de la mer dans les départements littoraux) – DDT(M), et les services de gestion de crise du préfet de département – les SID-PC (nommés SIRACED-PC dans certains cas)⁷⁵. D'autre part, dans le contexte de la décentralisation, les communes ont des compétences essentielles en matière de prévention des risques et de gestion de crise. Elles peuvent être accompagnées dans le cadre de ces missions par des services intercommunaux *ad hoc*, créés pour certains dès le début des années 2000, comme c'est le cas dans les agglomérations de Nantes et du Havre.

Les administrations déconcentrées de l'État portent l'héritage du long processus de construction des politiques de prévention des risques et de gestion de crise. Leurs précurseurs ont été chargés d'une action publique sectorisée ou segmentée (Pigeon 2005), selon les types d'aléas ou les façons d'y faire face. Du côté de la prévention des risques, différentes expertises ont été créées afin « d'objectiver » les risques (Gilbert 2003), et s'assurent que les réglementations soient bien respectées. Ce sont les services d'inspection des mines intégrés dans celui des installations classées pour la protection de l'environnement - ICPE, mais aussi les services d'inspection des digues, ou les centres d'expertises. Du côté de la gestion de crise, les héritages sont plus complexes, la politique de gestion de crise ne s'institutionnalisant que très récemment. Les deux types de services

⁷⁵ Les dénominations « service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile » (SIRACED-PC) ou « service interministériel de défense et de protection civile » (SID-PC) ne renvoient à aucune différence fonctionnelle. Les SIRACED-PC sont les *alter ego* des SID-PC dans les départements où le préfet est également préfet de région. Bien qu'ils soient intitulés « régionaux », ils n'ont aucune mission à l'échelle régionale, et n'interviennent que dans le département en question. Il n'existe pas d'échelons régionaux dans la gestion de crise, mais des échelons « zonaux », avec 7 zones de défense et de sécurité – la Seine-Maritime et la Loire-Atlantique faisant partie de la zone de défense Ouest, dont le siège est à Rennes. Nous parlerons donc des « SIRACED-PC », mais cela inclut également les SID-PC.

déconcentrés étudiés, qui mettent en œuvre les politiques publiques nationales, sont ainsi profondément marqués par cette histoire. Les services des risques des DDT(M) déclinent des politiques de prévention aux outils encore très aléas-centrés. Les SIRACED-PC quant à eux doivent proposer une approche en matière de gestion de crise qui s'étend au-delà du domaine initial de sécurité civile. Ainsi, ce sont deux « prises » très différentes qu'ils proposent sur les risques et les crises locales.

Les services intercommunaux des risques et des crises interviennent dans un cadre sensiblement différent. Ils ont été conçus en l'absence de toute obligation réglementaire, lorsqu'un petit nombre de fonctionnaires territoriaux a profité de la création des EPCI (Gralepois 2008). Ils ont alors promu leur vision transversale et générique de la notion de risque en milieu urbain, pour déployer des missions spécifiques, qui vont au-delà de l'aide aux communes dans l'exercice de leurs responsabilités.

L'objectif de cette partie est de comprendre comment ces trois principaux acteurs locaux se positionnent vis-à-vis de la dichotomie entre prévention des risques et gestion de crise, et comment ils s'en saisissent. Nous verrons que leurs façons de penser l'intégration de ces politiques publiques sont extrêmement différentes. Dans la perspective et la pratique des services déconcentrés de l'État, l'intégration entre risques et crises est une affaire d'interactions entre des dispositifs et des acteurs résolument disjoints. Si ces interactions pouvaient préexister, elles ne commencent à s'institutionnaliser que depuis une dizaine d'années. La réflexion sur l'intégration de la prévention des risques et de la gestion de crise du côté des services déconcentrés de l'État apparaît donc postérieure aux efforts entrepris par les collectivités locales (chapitre 3). En effet, les services intercommunaux tentent de s'affranchir des cadres réglementaires pour proposer une définition plus souple des risques et des crises en milieu urbain, et partant, des modes d'action pour y faire face. La prévention des risques et la gestion de crise sont conceptualisées comme un tout à articuler. Émerge alors une modalité de gestion des situations dangereuses alternative aux « prises » existantes : pour les services intercommunaux, l'enjeu n'est pas de prévenir les risques et gérer les crises successivement, mais de développer les outils pour « vivre avec les risques et les crises » localement (chapitre 4).

Précisons quelques points méthodologiques. L'étude des acteurs publics locaux peut s'appuyer sur une littérature extrêmement dense et variée qui a multiplié les angles pour saisir la spécificité de l'action publique territoriale. Nous mobilisons ici une littérature qui étudie la pratique concrète des agents locaux dans leur situation professionnelle spécifique. La sociologie de l'administration et plus spécifiquement de l'administration « de terrain » déconcentrée (Bezes et Le Lidec 2016 ; Lipsky 1983) ou décentralisée (Gralepois 2008) sera donc ici mobilisée. À travers la notion de « métier flou » (Jeannot 2011), nous verrons qu'il est possible de transposer des conceptualisations proposées pour les services déconcentrés de l'État à des services décentralisés. Il ne s'agit pas encore d'étudier la façon dont ces différents acteurs vont échanger et articuler leurs différentes conceptions de l'action publique face aux risques et aux crises, ce que nous ferons plus précisément dans la partie III.

Chapitre 3 - Les services territoriaux de l'État : vers une lente intégration des organisations locales pour faire face aux risques et aux crises ?

L'organisation territoriale de l'État pour faire face aux risques et aux crises est marquée par une profonde division institutionnelle, professionnelle et culturelle. L'élaboration segmentée des politiques de prévention des risques et de préparation et réponses aux crises a conduit à un cadre réglementaire en silo (évoquée (5) du chapitre 1), qui est reproduit à l'échelon de mise en œuvre. Jusqu'à très récemment, les services locaux en charge de la gestion de crise et ceux de la prévention des risques fonctionnaient essentiellement de manière autonome. Ce chapitre se concentre sur ces administrations territoriales, leurs organisations, et leurs coordinations : comment évolue l'articulation risque-crise au sein de l'État territorial ?

De façon schématique, on peut dire que les administrations chargées de mettre en œuvre les politiques de prévention des risques sont celles liées au ministère de l'Environnement. Celles responsables de la préparation et de la gestion de crise sont sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur. La mise en œuvre de ces politiques publiques incombe localement à deux structures principales : d'une part les DDT(M), directions départementales des territoires (et de la mer dans les départements littoraux) ; et d'autre part les SIRACED-PC⁷⁶. Dans les deux villes étudiées, nous avons affaire à des DDTM et des SIRACED-PC. Les premières mettent en œuvre les politiques publiques du ministère de l'Environnement en matière de prévention des risques. Les seconds sont chargés d'assurer la préparation et la coordination de la gestion de crise, pour le compte du préfet de département. Nous compléterons notre analyse en évoquant ponctuellement d'autres services publics de l'État déconcentré.

Comprendre l'intégration des politiques de risques et les crises consiste donc à présent à analyser les relations tissées entre ces deux services, au travers de leurs missions respectives. Il nous faut également rendre compte de la façon dont chacun de ces services intervient pour faire face aux risques et aux crises. En effet, les modalités d'interactions ne peuvent être déconnectées des cadres d'intervention spécifiques et contrastés de ces deux services et de leurs agents.

Tous deux ont respectivement été l'objet de travaux variés, visant à analyser l'administration publique, la transformation de l'action de l'État, ou à évaluer le contenu des politiques publiques qu'ils déploient. DDT(M) et SIRACED-PC constituent de fait des formes spécifiques de *street level organisations*, des administrations de proximité, chargées de traduire de façon opérationnelle les textes de lois et règlements, voire de les territorialiser au sens administratif. Leurs agents sont

⁷⁶ Rappelons que nous avons fait le choix de parler de SIRACED-PC, qui sont les organisations rencontrées dans nos terrains d'enquête, mais que cela inclut également les SID-PC, qui n'ont aucune différence fonctionnelle.

susceptibles d'adapter ces politiques publiques et transformer leurs effets concrets dans les territoires (Lipsky 1983).

Les DDT(M) ont été assez longuement étudiées dans cette perspective, au moment de leur création en 2009. Elles sont bien marquées par les transformations de l'action de l'État alors à l'œuvre – transformations loin d'être univoques et qui résultent de la combinaison de logiques ministérielles qui ne sont pas toujours compatibles : rationalisation budgétaire, renforcement des préfets, régionalisation, réformes de la fonction publique (Angot 2020 ; Bezes et Le Lidec 2010). Ces transformations concernent d'une part le contenu de l'action publique – avec la promotion d'une politique plus interministérielle, et le recentrage sur les thématiques du développement durable. Mais plus encore que le contenu, ce sont les modes d'intervention de l'État qui évoluent, en vue de faire advenir un « État-stratège », qui sépare plus clairement les fonctions de pilotage et de contrôle de celles de l'exécution (Bezes 2005). Les DDT(M) sont chargées des secondes. Le pilotage des politiques publiques environnementales ne s'en trouve néanmoins pas simplifié, du fait de l'hybridation du modèle territorial français (Bezes et Le Lidec 2010), qui conduit à une double autorité s'exerçant sur les DDT(M) : celle des préfets et celle des directions régionales du ministère de l'Environnement (DREAL). Cette hybridation s'accompagne d'une réduction significative du nombre d'agents de terrain en DDT(M), au profit d'une régionalisation des agents et des expertises (Poupeau 2013). Cette dernière évolution, anticipée depuis plusieurs années, conduit certains à affirmer qu'il s'agit « probablement un des derniers soubresauts d'un État déconcentré qui, dans sa configuration la plus classique telle qu'elle fut glorieusement incarnée par ces mêmes services, est probablement voué à un irrémédiable déclin » (Duran 2006, 775). Dans la continuité d'autres travaux qui ont pointé à quel point ces soubresauts n'ont pas fini de se manifester, nous montrons que les DDT(M) renouvellent leurs modes d'intervention pour faire avec des moyens réduits, et tentent de faire valoir leur rôle d'intermédiaire et leur expertise spécifique des territoires (Angot 2020), notamment en matière de risque... et de crise.

Les seconds, les SIRACED-PC, font partie des préfetures. Pourtant bien plus anciens, ils n'ont guère fait l'objet de travaux spécifiques qui rendraient compte de la variété de l'organisation de ces services ou de leurs liens avec différents acteurs institutionnels (préfeture, services de l'ordre, de secours, services déconcentrés des ministères, etc.). Ils sont plutôt mentionnés par les travaux portant sur les outils et les dispositifs de gestion de crise locaux (Affeltranger et Richemond 2003 ; Dautun 2007) ou d'information du public (Dournel et *al.* 2015). Les SIRACED-PC apparaissent également dans les récits et analyses des événements de gestion de crise en France (Dedieu 2013 ; Gilbert 1990). Soulignons la spécificité du programme de recherche Euridice, qui a collaboré avec la zone de défense de l'Île-de-France, qui est aussi SID-PC pour le département parisien⁷⁷ (November et Créton-Cazanave 2017). L'angle adopté, l'analyse d'un exercice de sécurité civile « hors norme » permet indirectement de rendre compte et de comprendre les rationalités, les pratiques professionnelles, et les modes d'interaction de ce service avec une grande diversité d'acteurs. Finalement, ce sont essentiellement des travaux de droit qui s'intéressent explicitement à ces services, principalement pour en rappeler les missions (Haidar 2013). De façon générale, les missions et les services des préfetures restent très peu étudiés depuis les réformes de la décentralisation. Les quelques travaux portent plutôt sur la figure des préfets, et leurs interventions

⁷⁷ Ce qui constitue une spécificité administrative parisienne.

politiques, et moins sur leurs services. Un travail sur les services de l'immigration relève notamment qu'à la différence d'autres services de guichet, les agents se réfèrent à un « principe de défense des intérêts de l'État », et non des usagers (Spire 2005). Qu'en est-il pour les agents des SIRACED-PC ?

À notre connaissance, les relations entre ces deux services n'ont pas fait l'objet de travaux historiques, mais ont pu être évoquées plutôt dans l'étude sectorielle de certains risques. Nous nous inscrivons dans la continuité de ces travaux, qui pointent le manque d'intégration et la contradiction entre les différentes logiques dont ils sont porteurs (Beucher et Reghezza-Zitt 2008 ; Reghezza-Zitt et Jon 2019). Nous la poursuivons, en adossant l'analyse de l'activité de collaboration de ces services à une analyse de leurs modes de fonctionnement organisationnels. C'est en explicitant le cadre d'intervention de chacun de ces services, porté par des agencements et des contraintes propres, que nous pourrions mieux comprendre comment se déploient leurs collaborations. Le matériau d'enquête exploité ici est donc essentiellement constitué d'observations et d'entretiens qui explorent la pratique concrète de l'activité de ces deux services pour faire face aux risques et aux crises. Une attention spécifique est portée sur les différents moments et cadres d'échanges entre eux. Leurs relations seront analysées à la fois au regard des théories classiques de l'administration, qui se focalisent sur la hiérarchie, la définition des responsabilités, les formes de division du travail, mais également en s'intéressant aux mécanismes organisationnels de coordination plus informels, reposant sur des échanges, des négociations et des ajustements réciproques (Lindblom 1965 ; Chisholm 1992). Une perspective plus historique est également nécessaire ici pour mesurer la nouveauté des interactions actuelles, et rendre compte des évolutions récentes. Faute de pouvoir nous appuyer sur une enquête portant sur une histoire des relations informelles entre ces différents services, nous nous appuyons sur des sources de seconde main (témoignage d'agents présents depuis longtemps, évocation dans des travaux scientifiques).

Notre point de départ est de montrer que les services concernés présentent des configurations, des cultures professionnelles et des positions institutionnelles très différentes. Les « prises » qu'ils offrent sur les risques et les crises s'inscrivent dans une séparation franche entre les représentations des situations, les modes d'intervention, et les types de risques traités. L'intégration semble alors se faire « par le haut », par une simple répartition. Les fonctionnements des deux organisations sont très autonomes, et les ajustements mutuels ne s'effectuent qu'à la marge (4.1).

Nous verrons néanmoins que se structurent récemment des formes de collaborations entre ces deux services, les acteurs de la gestion de crise participant à la prévention des risques, et inversement. Ces collaborations sont pourtant déséquilibrées : les deux services n'y sont pas investis de la même façon, n'y trouvent pas les mêmes ressources de transformation. Ce déséquilibre semble être le signe d'un infléchissement des pratiques pour faire face aux risques et aux crises, qui privilégient les secondes aux dépens des premiers (4.2).

1. Différence des organisations, des missions et des cultures professionnelles : des services aux antipodes

Commençons par étudier les deux services en charge de la prévention des risques et de la gestion de crise comme deux acteurs locaux : il nous faut connaître ces services avant d'aborder leurs collaborations. Pour cela, il nous faut comprendre leurs positionnements organisationnels et

professionnels. Nous proposons donc une description en parallèle de ces deux acteurs et de leurs contextes d'intervention, en partant d'une définition classique des acteurs de politiques publiques « caractérisés par des capacités spécifiques, des perceptions spécifiques et des préférences spécifiques » (Scharpf 2018, 43).

Sur tous ces points, SIRACED-PC et DDT(M) apparaissent aux antipodes. Leur fonctionnement, leurs relations avec les acteurs extérieurs (1.1), leur mode d'appréhension et de définition des risques et des crises se distinguent profondément (1.2). Ces différences n'ont pas permis de développer et d'encourager des collaborations étroites entre eux. De fait, historiquement, les formes de collaboration entre ces services étaient très ponctuelles et peu organisées (1.3).

1.1 L'État territorial partagé entre risque et crise : divergences des cadres institutionnels et réglementaires

Les missions respectives des DDT(M) et des SIRACED-PC de prévention des risques et de gestion de crise s'exercent dans des cadres institutionnels très différents. Alors que le SIRACED-PC est entièrement dédié à la préparation et à la gestion des crises pour le compte du préfet, les DDT(M) mettent en œuvre une grande variété d'actions, parmi lesquelles les questions des risques sont loin d'être centrales. Les modes de pilotage de ces politiques publiques, ainsi que les professionnalités mobilisées pour les mener s'en ressentent.

1.1.1 Gérer les risques et les crises : variété des missions induites

Les responsabilités respectives de ces deux services dans la mise en œuvre des politiques publiques pour faire face aux risques et aux crises sont variées (tableau 7).

Service risque des DDT(M)	SIRACED-PC
Missions encadrées principalement par le Code de l'environnement	Missions encadrées principalement par le Code de sécurité intérieure
Production et conservation d'une connaissance territoriale sur les risques (aléas et enjeux)	Coordination de la gestion de crise pour le compte du préfet : remontée d'information, coordination des secours et de la réponse de l'État, assistance du préfet
Mise en œuvre des politiques de maîtrise de l'urbanisme (contrôle des documents d'urbanisme, production des plans de prévention des risques - PPR)	Élaboration des planifications de gestion de crise (en mobilisant les différents services opérationnels), et de défense économique (sur les réseaux), et sanitaire, dont les modalités d'alerte
Information du public (information acquéreur-locataire, IAL; document départemental d'information des risques majeurs, DDRM)	Organisation d'exercices préfectoraux
Instruire les demandes de subventions pour les dossiers de catastrophe naturelle (CATNAT)	Organisation des retours d'expériences
Mettre en œuvre la directive inondation	Et d'autres missions : contrôle de la réglementation établissements recevant du public (ERP), de l'organisation des grands rassemblements, et une partie SAIV et habilitation de sécurité

Tableau 7 : Les missions des DDT(M) et des SIRACED-PC face aux risques et aux crises, selon les cadres réglementaires

Rattachés directement au directeur de cabinet de la préfecture, les agents des SIRACED-PC sont véritablement au service du préfet, pour le compte duquel ils préparent et assurent la coordination en gestion de crise.

« Donc nous, au SIRACED, on est vraiment le bras armé de la préfecture, et on établit également le travail de planification, après la détermination des risques. On a également un aspect de travail pendant la crise, pour lequel on apporte assistance à la préfète. Et ensuite tout ce qui est post-crise : lié à la gestion des victimes, le règlement des factures pour la pollution maritime, mais aussi les procédures CATNAT. » Entretien direction SIRACED-PC 44, 23 octobre 2018.

Les missions exercées par le SIRACED-PC sont donc nombreuses, mais toutes principalement encadrées par le Code de la sécurité intérieure. Pour décrire leur intervention, les agents des SIRACED-PC se placent souvent dans une perspective temporelle : avant, pendant, après la crise. Ils planifient et réalisent des entraînements en amont de la crise. Ils interviennent ensuite pendant ces épisodes de crise, pour coordonner la réponse opérationnelle, en animant le COD, le centre opérationnel départemental, la cellule de crise de la préfecture. Enfin, ils sont sollicités sur les problématiques post-crise (retour d'expérience, organisation de la reconstruction). Cette perspective temporelle semble aussi bien structurer leur activité que leur mode d'interaction avec les autres acteurs locaux : ils interviennent après l'identification et l'objectivation des risques réalisées par d'autres.

À l'inverse, les agents en charge des risques dans les DDT(M) font principalement référence à un seul type de mission et d'outils : l'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques (PPR), liées à la prise en compte des risques dans l'urbanisme.

« Nous, l'essentiel de notre travail, c'est la prise en compte des risques dans l'urbanisme. On est à l'interface urbanisme-risque. Un des volets de la prévention c'est d'accompagner le développement des territoires en tenant compte du risque. Donc ça passe par le Porter à connaissance (PAC⁷⁸), auprès des collectivités. Quand on a des résultats d'études fournies par les services différents, on les centralise, et puis on le porte à la connaissance des communes, en leur disant : là on sait que votre commune est couverte en partie par une zone potentiellement inondable, pour une crue de type centennale, donc on vous conseille de refuser les permis dans cette zone-là, d'intégrer dans le PLU de telle ou telle façon. Ce qui nous prend le plus de temps en termes d'équivalent temps plein c'est l'élaboration des plans de prévention des risques. » Entretien service risques DDTM 44, 29 septembre 2018.

Pourtant, les DDT(M) ont sous leur responsabilité d'autres actions de la prévention des risques : l'actualisation et la diffusion des connaissances, différentes formes d'information du public – et nous le détaillerons par la suite, plus récemment, un rôle d'assistance en gestion de crise. Cette focale sur la politique de prévention par l'urbanisme peut se comprendre comme le signe d'un héritage encore marqué du rôle historique des directions départementales de l'équipement (DDE) dans l'aménagement du territoire. En effet, ces services ont longtemps été en charge de la déclinaison opérationnelle de l'aménagement : construction et entretien des réseaux routiers, politique de l'habitat et du logement, contrôle d'urbanisme – avec notamment des compétences d'instruction des permis de construire. Bien que ces compétences aient largement diminué (par

⁷⁸ Les « Porter à connaissance » sont les procédures par lesquelles le préfet transmet les connaissances que les communes doivent intégrer dans leurs documents d'urbanisme (infrastructures nationales routières, ferroviaires, servitudes d'utilité publique, etc.).

transfert de compétences et de personnels aux collectivités locales) – un certain nombre d'agents restent influencés par le cadre préexistant.

1.1.2 Des inscriptions institutionnelles contrastées à toutes les échelles

Les DDT(M) mettent en œuvre aujourd'hui une grande variété d'actions⁷⁹, parmi lesquelles les questions des risques sont loin d'être centrales, alors que les SIRACED-PC sont chargés uniquement des questions relatives à la gestion de crise. Cette différence de l'importance des sujets relatifs aux risques dans chacune des organisations est redoublée par les modalités d'inscriptions institutionnelles de ces deux services déconcentrés. Le SIRACED-PC dispose d'une stabilité institutionnelle, tandis que les services risques des DDT(M) sont aux prises avec une complexité institutionnelle beaucoup plus forte. Cela peut se ressentir dans l'exercice de leurs missions de prévention des risques.

Centralité des services de crise, fluctuation des services de risques

Aujourd'hui, les DDT(M) représentent le ministère de l'Environnement et celui de l'Agriculture, pour certaines de ses missions⁸⁰, dans le département. La question des risques majeurs et la mise en œuvre des instruments de politiques publiques afférant relèvent alors d'un service ou d'un bureau spécifique : « prévention des risques » à la DDTM 44, « risques et nuisances » à la DDTM 76. Alors même que la question de la prévention des risques pouvait apparaître plus centrale au sein du ministère reconfiguré à partir de 2009 sur les enjeux du « développement durable » (Lascoumes et *al.* 2014 ; Angot 2020), en réalité, les services déconcentrés en charge de ces questions restent numériquement faibles. Dans les deux départements étudiés, pour des DDTM comptant plus de 300 agents, seule une petite dizaine sont en charge des risques⁸¹.

Par ailleurs, ils n'occupent pas une position centrale ni structurante au sein des organigrammes des services des DDT(M). Leur localisation exacte y varie, aussi bien entre départements, que dans le temps au sein d'un même département. En Seine-Maritime, le bureau des risques a appartenu à un service en charge des questions d'environnement et d'aménagement, avant d'être déplacé en 2019 dans un service commun avec la régulation des transports. Ce positionnement se retrouve à la DDTM 44, le service des risques étant lié à celui des transports⁸². Nous expliciterons par la suite ce choix. La variété des organigrammes résultants des transformations du ministère de l'Environnement et de la fusion territoriale de différents services a déjà été analysée pour les DREAL, les chercheurs pointant la double contrainte de maintien des expertises métiers spécifiques, tout en développant davantage d'interministérialité (Lascoumes et *al.* 2014 ; Le Bourhis et Martinais 2014). Mais alors que les DREAL parviennent à déployer des services risques

⁷⁹ Les compétences principales des DDT(M) sont les suivantes : aménagement et urbanisme (contrôle légal des documents produits par les collectivités locales), logement, habitat et construction (contrôle et politique de lutte contre l'habitat indigne), agriculture et forêt (contrôle et conseil aux agriculteurs), préservation de l'environnement (police de l'eau notamment), politique d'éducation et de sécurité routière (radars, examens, etc.).

⁸⁰ Une partie des agents du ministère de l'Agriculture appartiennent à une autre direction interministérielle, les DDPP (Directions de la protection des populations). Ce sont les anciens services « vétérinaires », en charge du contrôle sanitaire de la chaîne de production et de distribution alimentaire.

⁸¹ Source : rapports d'activités 2019 de la DDTM 76 et de la DDTM 44.

⁸² Ces services de « transport » sont notamment chargés de l'éducation routière, et de faire appliquer la réglementation transport, dans une perspective de sécurité.

spécifiques, les DDT(M) les rattachent à d'autres volets des politiques publiques mises en œuvre, sans quoi ils seraient des services trop petits.

« [le bureau risque est ici en lien avec la thématique transport, et pas avec la thématique environnement ou aménagement...] De toute façon, ce sont toujours des équilibres. Il se trouve qu'ici, dans le bureau transport on a aussi tout ce qui est permis fluvial, sur la Loire [...] On a par rapport à d'autres DDT une unité transport importante, et quelque part, pour avoir un service qui y ait une certaine cohérence, on a proposé qu'il y a les risques avec, et l'éducation routière. D'un autre côté, le service aménagement lui est je dirais plus sur les métiers traditionnels : permis de construire, et maintenant fiscalité. Et puis le service eau, environnement, forêt, parce qu'effectivement les risques auraient pu être là aussi. La part police de l'eau est extrêmement importante en Loire-Atlantique. Voilà, donc c'est un équilibre, on fait des équilibres de services en termes de métiers. Effectivement les risques auraient très bien pu être avec eaux-environnement forêt, mais ça permet d'avoir des services de 30-40 personnes. » Entretien direction DDTM 44, 31 août 2018.

La question des risques apparaît relativement secondaire dans la diversité des missions à exercer en DDT(M) (Figure 8), comme elle l'est dans les grands corps de métier du ministère (Gervais 2010). Par ailleurs, la fluctuation de ces attaches est le signe pour nous de la difficulté à faire vivre l'interministérialité au sein des DDT(M) : cet objectif est mis de côté, face à la difficulté à construire une cohérence entre des missions très variées et hétéroclites des DDT(M). Une grande diversité d'organigrammes étant possible, la stabilisation de ceux-ci dépend davantage d'enjeux administratifs, et de gestion des personnels. Le pilotage des politiques des risques au sein même des DDT(M) s'en trouve complexifié.

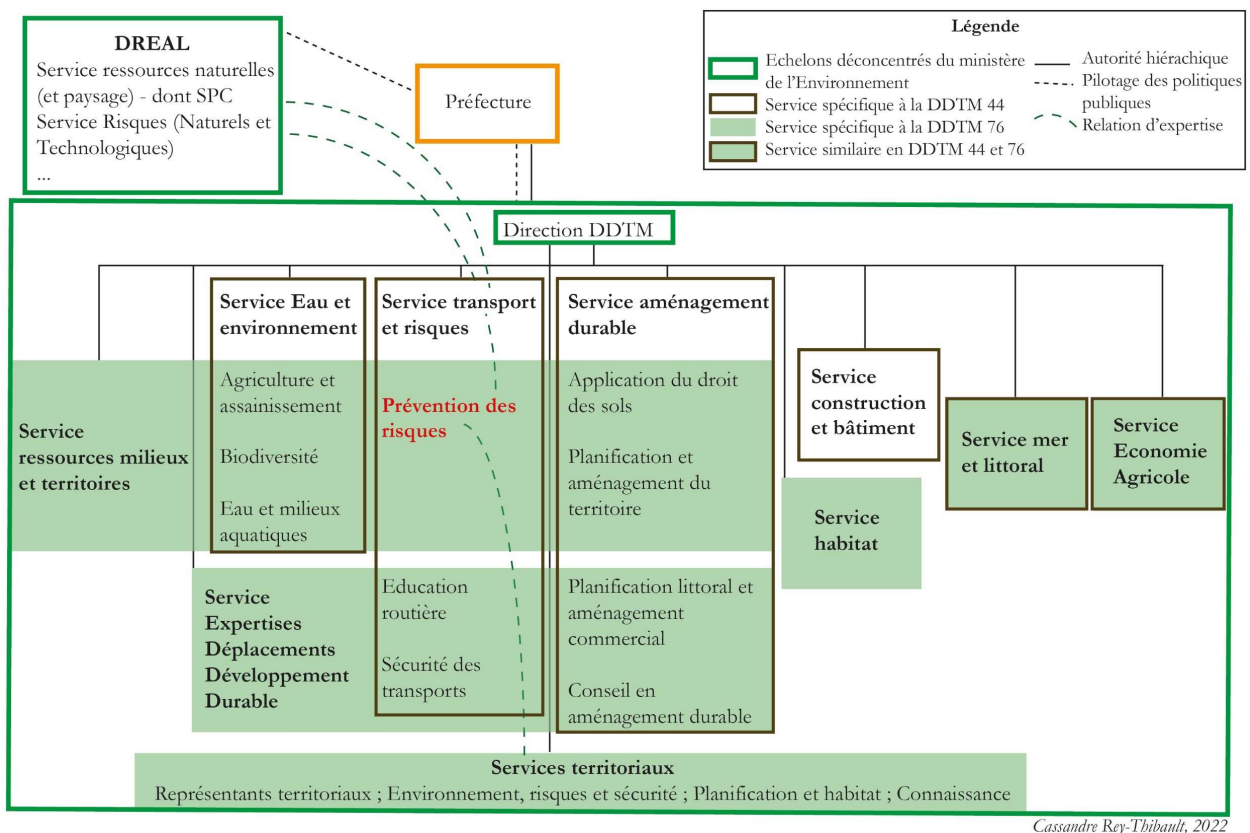


Figure 8 : La place des risques au sein des DDT(M), à partir des exemples du 44 et du 76

À l'inverse, le positionnement institutionnel des SIRACED-PC est beaucoup plus durable dans le temps. Les contours des SIRACED-PC n'ont que très peu varié au cours des cinquante dernières années. Dans les préfetures, ils sont généralement situés au sein des directions de cabinets des préfets, soit directement, soit inclus dans une plus large direction, ou service, « des sécurités ». C'est la première option que l'on retrouve dans les deux départements étudiés. Ce rattachement aux services opérationnels de la préfeture assure aux directeurs des SIRACED-PC une plus grande proximité avec les préfets, et correspond à l'organisation souhaitée pour la gestion de crise.

« Le service dépend du directeur de cabinet, qui lui-même dépend directement de la préfète. Ces liens directs, ça rend beaucoup plus facile en gestion de crise. Il faut en effet qu'il y ait vraiment une seule unité de commandement, et c'est la préfète. » Entretien direction SIRACED-PC 44, 23 octobre 2018.

Cette proximité ne doit pas faire oublier que les missions du SIRACED-PC sont proches, mais distinctes, du cœur d'activité de son ministère de rattachement, le ministère de l'Intérieur : l'ordre et la sécurité publics⁸³. Le rôle des SIRACED-PC est d'assurer, pour le compte du préfet, la coordination avec les différents services opérationnels de gestion de crise, notamment les forces de l'ordre et les moyens des secours (principalement services de santé et SDIS). La stabilité du positionnement interne, au sein des fonctions très opérationnelles de la préfeture, fait écho au rôle qu'ils doivent assurer dans l'environnement institutionnel des acteurs de l'État départemental. DDT(M) et SIRACED-PC ne sont en effet pas les seules organisations de l'État en charge des risques et des crises localement. Les positions dans l'architecture institutionnelle affectent les modes d'intervention des services.

Une expertise des risques insérée dans la complexité organisationnelle

L'organisation de l'État territorial pour la prévention des risques est bien plus éclatée que celle de la gestion de crise (Figure 9). Les modalités d'intervention des deux services principalement concernés, les DDT(M) et les SIRACED-PC, s'en trouvent affectées, ainsi que leur manière d'interagir.

Une grande partie de l'expertise en matière de risque est présente aujourd'hui en DREAL, le service régional. Le service de prévisions des crues (SPC), héritier des services d'annonces des crues, a été définitivement transféré aux DREAL lors de la réforme de 2009. Il en va de même pour les services d'inspection des installations classées (ICPE), qui contrôlent l'activité des entreprises générant des risques industriels et technologiques. Pour ces derniers, il demeure néanmoins dans certains départements des unités départementales, rattachées directement à la DREAL. C'est le cas notamment au Havre, où l'unité territoriale assure des missions en lien avec les installations classées, ainsi qu'à Nantes, où l'unité départementale 44 exerce les mêmes missions. La DDT(M), elle aussi, peut posséder des services déconcentrés, cette fois nommés services « territoriaux ». Si beaucoup ont été supprimés au cours des années 2010, la DDTM 76 possède encore plusieurs services territoriaux, dont un service territorial détaché au Havre (STH), où demeure un bureau

⁸³ Nous l'avons décrit dans le chapitre 1, la sécurité et l'ordre public correspondent à un vaste champ de politique publique qui concerne la sécurité des personnes et des biens - maintien de l'ordre public (sécurité routière, espace public, etc.) et lutte contre les diverses formes de criminalité et de délinquance.

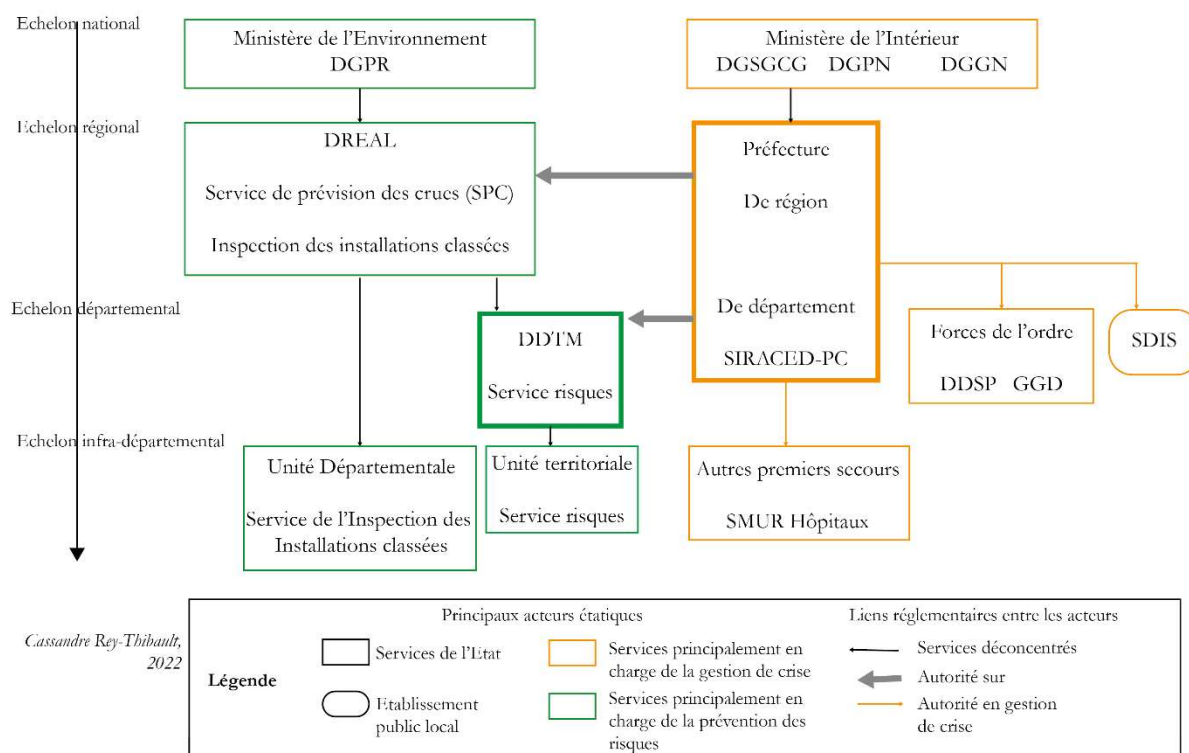


Figure 9 : L'organisation de l'État entre prévention des risques et gestion de crise

risque. La DDT(M) doit donc se coordonner avec ces différents services pour construire sa politique publique. Surtout, elle ne dispose plus que de peu d'expertises techniques sur ces sujets.

La coordination de tous ces services procède de façon hiérarchique : DDT(M) et DREAL ont autorité sur leurs services déconcentrés dans le département. Par ailleurs, la DREAL exerce depuis 2009 un rôle de « pilotage », en relais de l'administration centrale, et plus particulièrement pour ce qui nous concerne, de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR). Ce pilotage est technique et budgétaire, car les préfets peuvent déléguer aux DREAL l'attribution et la répartition des budgets régionaux des politiques publiques (les BOP)⁸⁴ : elles peuvent alors privilégier certaines politiques publiques menées en DDT(M). En matière de prévention des risques, ce pilotage par la DREAL se lit également dans l'implication des DDT(M) à la réalisation de plusieurs indicateurs de performances mesurant l'activité du ministère de l'Environnement et de ses services⁸⁵. L'objectif d'un « gouvernement par la performance », outre un suivi plus étroit de l'activité des services, est d'internaliser les objectifs du régulateur politique (Pierru et Rolland 2016), afin de s'assurer que les agents partagent les mêmes visions que lui. Ces indicateurs restent toutefois peu nombreux pour les politiques de prévention des risques : en 2020, la DDT(M) n'intervient que dans la mesure du taux d'approbation des PPRN, par rapport aux PPRN prévus. D'autres indicateurs de prévention

⁸⁴ François-Mathieu Poupeau évoque en 2013 la « possibilité » pour les préfets de région de déléguer cette fonction, dont ils sont responsables depuis 2013. Il semble que cette déléation soit quasi systématiquement appliquée : elle fait partie des déléations renouvelées dès qu'un préfet ou un directeur régional change.

⁸⁵ Ces indicateurs de performances sont publiés chaque année depuis la mise en place de la LOLF, sous la forme de « Projets annuels de Performance », annexés au projet de loi de finances.

des risques existaient auparavant⁸⁶. Leur disparition apparaît comme le signe d'une attention moindre de l'État à cette politique publique.

Ce pilotage sectoriel s'articule à une deuxième source d'autorité sur les DDT(M) : celle des préfets de département. La réforme de 2009 a conduit à renforcer le pilotage préfectoral sur les DDT(M), créant un modèle de fonctionnement administratif qualifié de « Y » (Poupeau 2013), où l'autorité préfectorale s'insère dans la relation entre la DREAL et la DDT(M). Ainsi, le préfet de département peut intervenir dans les activités de prévention des risques de la DDT(M), et en premier lieu, les PPR, dispositifs locaux particulièrement sensibles.

« Comme on est une DDI, on est bien sous l'autorité du préfet, et on travaille avec les sous-préfets. [...] On lui avait fait valider un peu notre feuille de route annuelle, parce qu'on ne peut pas faire 10 PPRI en même temps c'est compliqué. Donc les priorités, et c'est bien mon rôle, à moi, déjà en interne, en fonction des discussions en comité de direction, des risques, des enjeux, de définir les priorités, de les présenter et de les justifier auprès de la préfète. Qui les valide ou qui ne les valide pas. » Entretien direction DDTM 44, 31 août 2018.

L'autorité la plus importante pour ce directeur départemental est celle exercée par la préfecture : dans l'exercice quotidien de l'activité de la DDTM 44, l'autorité préfectorale est plus manifeste et prégnante que le pilotage sectoriel du ministère, via les DREAL. Les agents « risques » des DDT(M) doivent alors jongler entre un pilotage sectoriel formel sur les questions des risques et une intervention préfectorale plus ou moins présente suivant la sensibilité des dossiers.

Du côté de la gestion de crise, les services à coordonner sont également nombreux pour construire les modes de réponse et de préparation. Chargé de coordonner la gestion de crise pour le compte du préfet, le SIRACED-PC peut utiliser sa proximité avec ce dernier pour faciliter son intervention. Surtout, les principaux services à mobiliser sont également sous l'autorité du préfet : c'est le cas des services départementaux de police et de gendarmerie, mais également des services d'incendie (SDIS). Notons que, bien que ce dernier soit un service décentralisé, car financé et organisé par les départements, nous le considérerons ici parmi les acteurs étatiques de la gestion de crise. En effet, ces services sont les principaux moyens de secours au quotidien, mais également en situation de crise. Par ailleurs, l'autorité des départements est essentiellement administrative, le préfet a autorité sur ces services pour la mise en œuvre opérationnelle des moyens de secours (Viret 2013). Ainsi, la coordination de ces services, qui est au cœur de l'activité des SIRACED-PC, est plus aisée. L'essentiel de la mission de gestion de crise de l'État est donc concentré autour des SIRACED-PC.

Le pilotage de l'activité des SIRACED-PC est assuré par la DGSCGC, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, au sein du ministère de l'Intérieur. C'est l'autorité à laquelle le SIRACED-PC peut se référer pour le contenu de ses missions. C'est donc un canal unique qui organise l'activité et l'administration des SIRACED-PC. Comme les DDT(M), l'activité des SIRACED-PC est suivie par la production d'indicateurs. Deux la concernent : d'une part le taux d'exercices réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à plans particuliers d'intervention (PPI), et d'autre part, le taux d'établissements recevant du public (ERP) et

⁸⁶ Nous avons relevé en 2017 le pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par projet de prévention des risques accompagné par l'État (PAPI ou SLGRI), ainsi qu'un indicateur de taux d'approbation des PPRT. Ils ont été supprimés à partir du programme annuel de performance 2018 – qui rassemble tous les objectifs chiffrés que se donne le gouvernement.

d'immeubles de grande hauteur⁸⁷ soumis à obligation de contrôle, visités par une commission de sécurité. Au travers de ces indicateurs de pilotage, on peut voir finalement quelle est la mission prioritaire de ces services, du point de vue de l'administration centrale : la conformité et le respect des réglementations existantes. Cela laisse de très grandes marges de manœuvre sur l'organisation effective de leur mission de planification et de gestion de crise.

Bien qu'ils restent relativement proches dans l'organigramme des acteurs étatiques territoriaux intervenant sur les questions de risques et de crises, nous avons vu que DDT(M) et SIRACED-PC occupent des positions très différentes au sein de cet organigramme, et disposent en conséquence de ressources plus ou moins importantes pour leur mission. Ils doivent se coordonner à une multitude d'acteurs, mais seul le SIRACED-PC dispose d'une autorité formelle affirmée pour le faire. Par ailleurs, les relations d'autorité s'exerçant sur les DDT(M) sont bien plus complexes que la hiérarchie qui s'exerce sur les SIRACED-PC. Pour ces derniers, la stabilité de la position institutionnelle, la légitimité de leur rôle de coordinateur de crise constituent autant de ressources positionnelles, sociales et politiques (Genieys et Hassenteufel 2012). Ces ressources sont moins présentes pour les services risques des DDT(M).

1.1.3 Des professionnalités contrastées pour exercer ces missions

La professionnalité et les types d'expertises et de savoir-faire spécifiques à ces différentes missions sont également révélateurs de ces positionnements différents. Les agents qui travaillent dans ces différents services ont des parcours très contrastés : techniciens et spécialistes des métiers de l'Environnement en DDT(M), contre généralistes de la fonction préfectorale au SIRACED-PC. Dès lors, ce sont leurs « cultures professionnelles » et « organisationnelles » qui diffèrent⁸⁸. Ces différences sont aussi bien lisibles dans les directions des services qu'auprès de leurs agents.

Du côté des DDT(M), les agents des services de risques sont des fonctionnaires du ministère de l'Environnement. Beaucoup ont des formations initiales ou continues d'ingénieurs ou de techniciens sur les différentes facettes du ministère : environnement, risque, aménagement et urbanisme, entretien des routes, etc. Ils sont engagés dans des carrières professionnelles qui s'effectuent essentiellement au sein du ministère.

« Si on repart au niveau professionnel, je suis sorti d'un DESS- ingénierie-mathématique, et j'ai travaillé dans le privé pendant 5 ans, où j'étais chef de projet informatique. [...] J'ai eu le concours en 2005, avec l'année d'école. Je suis arrivé à la Direction interdépartementales des routes Nord-ouest, à l'époque du transfert des routes, du passage des DDE à ces structures. [...] Je suis arrivé ici en 2011, en tant que chargé d'étude bruit et cartographie. Le lien, si faible qu'il soit, c'était dans le bruit, celui des structures routières, donc liées aux infrastructures de transport. » Entretien « agent C » DDTM 76, 8 février 2017.

⁸⁷ Il s'agit là encore de catégories d'administration publique très présentes dans la politique d'aménagement du territoire. Les établissements recevant du public (ERP) correspondent à tous les établissements susceptibles d'accueillir des publics (commerce, lieux culturels, sportifs, scolaires, etc.). Ils sont classés par catégories, auxquelles correspondent des obligations en matière d'accessibilité et de sécurité incendie. De même pour la catégorie des immeubles de grande hauteur, qui concerne les bâtiments dépassant 28 mètres.

⁸⁸ Les sociologues du travail distinguent la culture organisationnelle, qui désigne l'ensemble des savoirs, répertoires d'action, « pré-supposés transformés en grille d'analyses qui permettent d'interpréter les situations », tandis que la culture professionnelle rassemble « la manière dont les professionnels parviennent à générer, en situation, de nouvelles réponses aux questions ». (Thurler et Progin 2014).

« J'ai une formation de géomètre-topographe. [...] Mon premier poste a été dans les risques naturels, cavités souterraines, au CETE⁸⁹ de Normandie Centre. Plutôt en cavités souterraines, même si c'était quand même dans le risque naturel. Alors c'est un poste plutôt technique, géotechnique même, sur les méthodes de reconnaissance, et pas tant sur les outils, enfin ce qu'on peut faire en DDTM. [...] ça je l'ai fait pendant 9 ans, et ensuite j'ai changé de poste, et j'ai été chargée de mission communication au CETE. C'est un domaine qui m'intéressait, pour créer du lien dans la communauté de travail, pour valoriser le travail des agents. [...] Et du coup, le poste ici je suis arrivée en septembre 2017. [C'est là que tu as découvert tout le domaine de ces politiques publiques...] J'en avais entendu parler de loin, mais oui, les procédures, les différentes étapes d'élaboration de plan, mais plutôt sur le volet administratif et régalién. » Entretien STH DDTM 76, 7 février 2019.

« Moi j'ai un diplôme d'ingénieur de l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg. Donc une spécialité sur l'hydraulique urbaine. Mon premier poste, je l'ai fait à la DDAF d'Eure et Loire, à Chartres, sur la maîtrise d'œuvre en eau potable et assainissement. Donc les questions de réseaux, d'interconnexion d'eau potable, et la construction de station d'épuration. J'ai fait ça de 2006 à 2009. Ensuite je suis partie au ministère de l'Écologie en administration centrale, donc à Paris, j'étais à la direction de l'eau et de la biodiversité. Je travaillais sur Natura 2000. [...] Ensuite je suis venue à Nantes, donc à la DREAL, où j'étais chargée de mission prévision des crues, et contrôle des ouvrages hydrauliques. C'est là que je suis arrivée dans la crise ! (rires). Et ensuite ce poste-là, responsable de l'unité prévention des risques, risques naturels et technologiques. » Entretien Direction service risques DDTM 44, 29 novembre 2019.

Qu'ils soient techniciens ou ingénieurs, les agents en charge des risques présentent une certaine homogénéité dans leurs parcours professionnels, et évoluent d'un service à l'autre de ce grand ministère. Bien que les objets de leur mission varient au fil des postes, les agents y conçoivent et évoquent une certaine continuité. Les façons de les aborder, les enjeux qu'ils soulèvent présentent des proximités. Leurs savoir-faire et expertises sont liés à l'objet « environnement ».

À l'inverse des agents des DDT(M), ceux du SIRACED-PC pointent bien davantage les ruptures et les discontinuités thématiques de leur carrière. Beaucoup estiment que les missions qu'ils assurent au sein du SIRACED-PC n'ont que peu à voir avec leurs postes précédents.

« [Est-ce que vous pourriez me retracer votre parcours avant votre arrivée à ce poste, notamment les étapes en lien avec votre le poste que vous occupez actuellement]. Alors, il n'y a aucun lien ! Ça fait 30 ans que je suis en préfecture, et j'ai vraiment un parcours... disons typique : sur plusieurs missions. En préfecture on est très généraliste. Donc, entrée en qualité de régisseur de recette adjoint. Et ensuite rapidement sur des missions d'organisatrice d'examen de moniteur d'auto-école. [...] ». Entretien « Agent H » SIRACED-PC 76, 19 septembre 2019.

« Alors, il n'y en a pas beaucoup de liens. Parce que j'ai eu un concours, je suis arrivé à la préfecture, et on m'a affecté aux étrangers, ce qui n'a aucun rapport avec ici. Et puis, au bout de 4 ans (hésite un peu), on m'a autorisé à partir et je n'avais pas fait forcément de choses en rapport... [d'accord parce que vous êtes fonctionnaire]. Donc ensuite, comme il y a eu un poste qui s'ouvrait là, et que je connaissais des membres de l'équipe, parce qu'on faisait du foot ensemble, voilà, ils m'avaient déjà un petit peu expliqué, et puis... [et ça vous tentait]. Oui ! » Entretien « Agent C » SIRACED-PC 76, 2 octobre 2018.

⁸⁹ Les centres d'études techniques de l'équipement étaient les administrations chargées des missions d'ingénieries pour le ministère. Ils ont été intégrés au sein du CEREMA, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, créé en 2013 (centre d'expertise pour l'environnement et l'aménagement durable des territoires, sous la tutelle du ministère de l'Environnement et du ministère de la Cohésion des territoires).

Les agents évoluent au sein de la maison préfectorale, et acquièrent des compétences spécifiques à la connaissance de ce milieu institutionnel et professionnel : les procédures administratives de prise de décision du préfet, la hiérarchie, etc. Les savoir-faire et compétences pour faire face aux crises ne sont acquis qu'une fois en poste, par formations internes ou externes, ou directement « sur le terrain », avec leurs collègues.

« Ce que j'ai appris ici, je ne l'ai appris qu'ici. J'étais avant en préfecture aussi, ici, mais j'étais gestionnaire des élections politiques. Ce qui n'a strictement rien à voir. C'était un désir que j'avais depuis que je suis fonctionnaire, c'est-à-dire depuis 5 ans, d'intégrer le SIRACED-PC. » Entretien « Agent G » SIRACED-PC 76, 4 octobre 2018.

Cet agent, comme d'autres, évoque une certaine attractivité du service de gestion de crise au sein de la préfecture. Cette attractivité permet une moindre difficulté à embaucher, ainsi qu'une relative stabilité des agents recrutés et. Elle n'est pas non plus assurée : au SIRACED-PC 44, le service a quasiment été intégralement renouvelé pendant l'année 2018-2019. Comme pour leurs agents, la direction des SIRACED-PC n'est pas occupée que par des professionnels de la gestion de crise : les agents ont des parcours en direction de cabinet, voire même font du poste de directeur de SIRACED-PC un tremplin vers le corps des sous-préfets. Finalement, ce sont donc les ressources professionnelles et cognitives des SIRACED-PC et des DDT(M) qui diffèrent : l'expertise produite en matière de risque est technique, tandis que l'expertise dans les SIRACED-PC est surtout administrative et procédurale.

	DDT(M)	SIRACED-PC
Aspects réglementaires		
Références réglementaires	Code de l'environnement	Code de la sécurité intérieure
Cœur de l'activité	Réglementation de l'urbanisme	Préparation et coordination de la gestion de crise
Aspects institutionnels		
Place dans les organigrammes	Variable, fluctuante	Stabilisée, constante
Relation au préfet	Distante, double autorité (sectorielle et préfectorale)	Directe, sous les ordres directs des préfets
Répartition de l'expertise	Éclatée et régionalisée	Interne
Aspects professionnels		
Parcours des agents	Continuité dans les missions (environnement, risque, cadre institutionnel)	Rupture dans les objets des missions
Sources d'expertise des agents	Technicienne et ingénierie, liée aux métiers du ministère de l'Environnement	Préfectorale et administrative, spécifique à la maison préfectorale.

Tableau 8 : Synthèse du partage territorial de l'État entre risque et crise

Le tableau 8 synthétise ces différences de cultures professionnelles et d'attachements institutionnels des agents en charge des risques ou des crises. Les réalités professionnelles et organisationnelles auxquelles sont confrontés les agents sont très diverses : ils ne vivent pas dans le même monde professionnel. Ce sont finalement les ressources dont ils disposent pour mener leurs actions qui s'en trouvent affectées : davantage de ressources cognitives et techniques en DDT(M), davantage de ressources politiques et positionnelles au SIRACED-PC. Régulés par leurs ministères respectifs,

les agents de ces deux services ne disposent pas d'un cadre réglementaire ni d'incitations pour aisément collaborer.

Ce cadre contextuel et les différentes ressources à disposition des services posés, nous pouvons à présent aborder une nouvelle caractéristique de ces acteurs locaux : leurs représentations spécifiques de leurs missions, et des situations de dangers à traiter. Là encore, les postures divergentes ne facilitent pas les collaborations.

1.2 Risques et crises : des représentations différentes des dangers

Les réglementations existantes et les cadres de travail divergent des agents des DDT(M) et des SIRACED-PC les conduisent à ne pas aborder de la même façon les situations de dangers (risques ou sources de crise potentielle). À partir de cadres réglementaires, et d'obligations différentes, les agents construisent localement leurs objets d'intervention : considérer un même phénomène dangereux, comme une inondation ou un accident industriel du point de vue de la crise ou du point de vue des risques se fait différemment. Les objets de l'expertise, les processus de définitions des dangers, la relation à l'espace et aux temps sont différents (1.2.1). Pour mieux comprendre ces divergences, nous nous pencherons dans un second temps sur les contours de ce qui est qualifié de « risque » ou de « crise » potentielle : quelle est la stabilité de ces notions, et évoluent-elles en fonction des situations concrètes rencontrées par les agents ? (1.2.2) L'objectif est de comprendre à quel point les contours des objets de dangers traités par la prévention des risques et ceux traités par la gestion de crise ne se recouvrent pas parfaitement.

1.2.1 Risques et crises : deux processus différents de définition des dangers

Différents mécanismes permettent d'identifier, d'évaluer, en somme de définir des dangers : des connaissances statistiques et d'archives, des connaissances par la « mise en pratique »⁹⁰ (Collier 2008). Nous allons voir que, du fait des missions et des rôles spécifiques qu'ils ont à exercer, les agents locaux sont marqués par des visions différentes de ce qui constitue un danger pour la population, et s'inscrivent dans cette distinction, adaptée à l'échelle locale. Nous mobilisons une perspective socio-technique dans laquelle la « définition » des dangers repose donc sur l'assemblage d'éléments scientifiques et techniques qui sont porteurs de valeurs et d'intérêts. Concrètement, l'analyse montre qu'entrer par les questions de risque ou de crise engendre une attention sur différents éléments de définition, et des références à des événements distincts. Par ailleurs, les spécialistes des risques et des crises ne réalisent pas le même type de représentation spatialisée – c'est-à-dire de cartographies. Nous commençons par montrer comment se définit l'objet « risque » en DDT(M), avant de nous pencher sur la construction de l'objet « crise » par les agents des SIRACED-PC.

La définition des risques en DDT(M) : aléa-centrée, probabilisée et spatialisée

Les agents risques des DDT(M) définissent leurs objets d'intervention en déclinant les catégories réglementaires et en cherchant sur le territoire les situations qui y correspondent. Le principal objectif de leur mission est, on l'a dit, de maîtriser l'urbanisation face aux risques pouvant survenir.

⁹⁰ Traduction libre de la notion *d'enactement*, proposée par Stephen Collier (Collier 2008).

Cela conduit à deux modalités principales de représentation des dangers : une représentation par la spatialisation des risques, et par leur qualification probabilisée.

Le gouvernement des risques, technologiques et naturels, a massivement eu recours à la cartographie, en particulier depuis les années 1980 (Bourhis 2007). La représentation des dangers sous une forme spatialisée conduit à déterminer quels sont les espaces soumis à des risques (et à quel niveau de risques ils sont soumis), et ceux qui ne le sont pas. La définition des risques que reprennent les agents des DDT(M) correspond au schéma classique de croisement entre aléas et des enjeux vulnérables. Cette forme de représentation spatialisée conduit à donner une primauté plus importante à l'aléa : c'est à partir de cet aléa spatialisé que se construisent les représentations cartographiques des risques. Ce mode de représentation des dangers est particulièrement visible dans le traitement spécifique des « frontières », limites entre les espaces à risque et ceux qui ne le sont pas, ou entre espaces soumis à différents niveaux de risque. Ainsi, la question de « l'épaisseur du trait », ou de la précision de sa localisation est récurrente dans l'établissement des PPR, à l'occasion de leur élaboration et de leur mise en œuvre, comme pour celui du PPRT du Havre :

« D'autres questions, c'est, si jamais on a le trait de surpression qui passe en plein milieu du bâtiment. Est-ce qu'on traite toute la façade, tout le bâtiment, que les menuiseries impactées ? On est à l'échelle 1/25 millième, il y a l'épaisseur du trait, sur l'orthophoto il y a une ombre projetée. » Entretien « Agent A » DDTM 76, 4 juillet 2018.

Ici, le risque est d'abord la projection spatiale d'un aléa sur un espace. Cette représentation des risques considère dans un second temps certains types de vulnérabilités : les vulnérabilités physiques et structurelles. Dans cette perspective, le risque affecte avant tout des espaces et des bâtiments. Elle se double, via les PPR, d'une approche probabiliste des risques. Dans un souci de proportionnalité de la contrainte créée par cette prise en compte des risques, les agents doivent s'attacher à caractériser la probabilité des phénomènes, pour n'anticiper que les risques qui ont le plus de chance de survenir. La définition des probabilités des événements devient alors un des points d'achoppement et de controverse fréquemment relevés avec les collectivités territoriales, lors de l'élaboration des PPR ou d'autres programmes d'actions d'identification et de prévention des risques. C'est le cas par exemple au Havre, lorsque de premières cartes de submersion marine sont élaborées par les services de l'État (encadré 3.1).

Encadré 3.1. Le choix d'établir un PPRL au Havre : controverse sur les probabilités des submersions

On le verra plus en détail dans le chapitre 4, la mise à l'agenda du risque de submersion marine au Havre a connu une vive accélération en 2011, via d'une part une initiative locale qui crée une commission dédiée ; et d'autre part l'application de la directive inondation dans une certaine urgence par les services de l'État, qui conduit à identifier l'agglomération comme « territoire à risque important d'inondation » (TRI), et à produire de nouvelles cartes de diagnostic des risques. La confrontation de ces deux lieux d'expertise conduit à une controverse locale.

En application de la directive inondation, le diagnostic du TRI prévoit de réaliser trois cartographies d'aléa : une modélisation d'un scénario « fréquent » (de période de retour décennale), d'un scénario « moyen » (de période de retour centennale), et d'un scénario « extrême » (de période de retour millénale). La modélisation réalisée sur le TRI du Havre se veut donc plus précise que celle réalisée dans l'EPRI : il ne s'agit plus d'identifier les zones basses, mais de comprendre quelle est la probabilité de survenance de

différentes inondations. Les services de l'État examinent donc différents paramètres pouvant provoquer des inondations et augmenter leurs probabilités d'occurrence : les pleines mers astronomiques (période de l'année où les coefficients de marée sont élevés), et les phénomènes de tempêtes, provoquant des surcotes marines. Ils considèrent également en compte la hausse probable du niveau de la mer, en différenciant deux scénarios : une hausse certaine de 20 cm d'une part, et une hausse de 60 cm plus pessimiste. Cela leur permet d'aboutir à une première estimation d'un niveau d'eau de probabilité « centennale » dans l'estuaire de la Seine : 10,28 CMH (cote marine du Havre)⁹¹ et 10,88 CMH, pour l'hypothèse pessimiste.

Une fois ces valeurs publiées, les collectivités locales et en premier lieu le service de risques et crises de la CODAH, réagissent en pointant que « *le niveau d'intensité des hauteurs d'eau proposé est catastrophique, et surestimé* » (entretien direction DIRM, 1er mars 2017). Pour eux, la probabilité d'un tel niveau d'eau est beaucoup plus faible, car il est issu de la conjonction de plusieurs événements de probabilités centennales. Ils fournissent alors une contre-expertise, conjuguant différemment les différents paramètres pour aboutir à un niveau d'eau de probabilité centennal à 9,16 CMH (annexe IV du TRI du Havre, note de l'ORMES). Ce mètre de différence change radicalement la donne, puisqu'une grande partie des quais sont situés entre 9 et 10 CMH. L'arbitrage de l'expertise du ministère de l'Environnement (au CEREMA⁹²) est alors requis. Celui-ci insiste sur les incertitudes inhérentes à différents paramètres, et réintègre la prise en compte de la hausse du niveau de la mer, écartée par l'étude de l'ORMES. Il propose alors une évaluation médiane de l'aléa centennal, avec un niveau marin de 9,73 m CMH. Ce sont finalement ces estimations qui sont validées dans le TRI du Havre, permettant d'élaborer des cartographies d'inondation. Mais les services locaux n'entendent pas ancrer dans le marbre cette nouvelle détermination de l'aléa, qui risque de s'imposer à l'urbanisation. « *On a considéré que le 9,73 était encore très haut, sachant que l'enjeu... L'évènement moyen, c'est celui qu'on prendra dans la maîtrise de l'urbanisation, c'est pour cela que c'est aussi crucial* » (entretien direction DIRM, 1er mars 2017).

L'exercice de cartographie ne se fait pas sans remous, et pour cause : une bonne partie du cœur historique ainsi que la zone industrialo-portuaire seraient soumises à des inondations, allant dans de nombreux cas à plus d'un mètre d'eau. Les agents des collectivités locales réagissent sur ce point également, en demandant une approche dynamique de l'inondation (prenant en compte la marée), et non le seul relevé topographique des zones inférieures à ce niveau d'eau proposé. Ces modélisations étant beaucoup plus complexes, elles ne peuvent être aisément réalisées dans les délais impartis du TRI. Un compromis est alors trouvé localement. Le TRI inclut une critique de la cartographie produite, insistant sur les incertitudes différentes dans la modélisation de l'aléa centennal et dans le mode de cartographie des inondations, et affirme que ces nouvelles cartographies ne peuvent être utilisées pour l'urbanisme opérationnel. En contrepartie, l'État prescrit l'élaboration d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL), afin de s'assurer qu'une prise en compte du risque de submersion marine sera effective à terme. Nous y reviendrons au chapitre 6.

Dans l'activité des DDT(M), la détermination des probabilités des aléas constatés ou modélisés est donc centrale. Évaluer précisément le niveau de probabilité, ou la période de retour d'un aléa est au cœur du métier d'évaluation des risques des DDT(M) : une controverse sur un niveau de probabilité peut engendrer tout un nouveau levier d'action, ici avec la prescription d'un nouveau

⁹¹ Nous rencontrerons à plusieurs reprises cette qualification de « cote marine du Havre » (CMH). Il s'agit du référentiel utilisé localement pour mesurer les niveaux marins – puisque le niveau de la mer n'est pas uniforme sur tout le territoire. En France, l'altitude est habituellement mesurée à partir du « Nivellement général de la France » (NGF). Le zéro NGF équivaut à -4.378 m CMH.

⁹² Centre d'expertise pour l'environnement et l'aménagement durable des territoires, sous la tutelle du ministère de l'Environnement.

PPR, nommé PPRL de la Plaine alluviale nord de l'embouchure de l'estuaire de la Seine (PANES). Cette concentration sur la question des probabilités renvoie également à ce qui est classiquement mis en avant dans la conception des risques : la perspective de long terme, et une conception linéaire de la temporalité. Les connaissances du passé sont un moyen de déployer au présent des outils et des savoirs, afin d'anticiper une catastrophe au futur – faisant preuve d'un « anachronisme » contesté à l'échelle locale (Langumier et Knispel 2018). Mais plus que la question temporelle, ce sont les probabilités qui permettent de définir le risque.

La définition des dangers chez les SIRACED-PC : une focale sur les organisations

Les SIRACED-PC ne se soucient guère de ces estimations de probabilité pour définir leur cadre d'intervention. Ou plutôt, ils ne s'embarrassent pas d'estimations très précises de ces probabilités d'occurrence. Les modes de représentations spatialisées des phénomènes ne sont également pas les mêmes. En effet, l'enjeu pour les gestionnaires de crise n'est pas tant de gérer le risque naturel, mais d'anticiper la manifestation d'un « risque métropolitain », c'est-à-dire une perturbation globale des réseaux et des activités, aussi bien économiques, politiques, sociales et culturelles (Beucher et Reghezza-Zitt 2008). Les plans de gestion de crise ne s'intéressent pas à un seul type d'aléa, mais prennent en compte une diversité de phénomènes pouvant provoquer des perturbations et des dangers divers pour la population. Ainsi, un certain nombre de démarches de planification sont indépendantes des aléas qui pourraient les engendrer. C'est la philosophie de la planification générique ORSEC. D'autres plans spécifiques sont concernés, dans la réponse et le traitement des victimes : les plans « NOVI » (nombreuses victimes) peuvent être utilisés lors d'incendies majeurs, d'accidents du trafic routier ou d'attentats ; les plans « décès massif », qui ont été réactualisés notamment pour la pandémie grippale de 2003. D'autres concernent les modes d'organisation des réseaux en cas de fonctionnement dégradés, conséquences aussi bien de phénomènes « naturels » (tempêtes, inondation), que de mouvements sociaux (avec par exemple un plan hydrocarbure en cas de blocages des raffineries). Comme pour les DDT(M), les périmètres des objets de danger auxquels les agents doivent s'intéresser restent largement définis par le ministère – ici, par l'établissement des listes et des guides de planification ORSEC à décliner localement.

Dans ce cadre, la façon de définir les objets potentiels de « crise » diffère de la définition des objets de « risque » menée au sein des DDT(M). L'enjeu portant davantage sur les vulnérabilités métropolitaines ou « fonctionnelles », les agents accordent une place beaucoup moins importante à la détermination des « frontières » territoriales des espaces à risques, et s'intéressent à des phénomènes « diffus », ou suivant des logiques de réseaux (Galland 1998). Même pour des risques territorialisés, où la cartographie des aléas constitue la base du travail de planification, comme les plans particuliers d'intervention (PPI), la précision des frontières de ces espaces à risques n'est pas un enjeu. L'objectif principal des services de crise est de prévoir des plans de bouclage, qui permettent d'éviter d'entrer dans cette zone. La limite précise, si elle varie de quelques mètres, ne les préoccupe guère. La définition de la spatialité est donc différente : la définition des risques conduit à délimiter et caractériser un territoire, tandis que la définition de la crise considère le territoire davantage comme un préalable, dont les réactions avec l'aléa sont étudiées.

À la différence des DDT(M), les calculs de probabilités sont secondaires, tout comme la distinction d'espace « à risque » vis-à-vis d'autres qui ne le seraient pas. Les calculs d'aléa probabilisés sont présents pour certains types de sources de crise : les inondations et les aléas technologiques par

exemple. Mais elles sont totalement absentes pour qualifier d'autres aléas traités : c'est le cas notamment des épisodes neigeux et des tempêtes, des cas d'accidents routiers impliquant de nombreuses victimes, ou même des attentats. Mais alors, comment procèdent-ils pour justifier de s'intéresser à un phénomène plutôt qu'un autre ? Les agents du SIRACED-PC ne font pas toujours appel à des probabilités d'occurrence pour justifier de s'intéresser à ces phénomènes, mais à des exemples d'évènements passés, ou à des obligations réglementaires.

Certains travaux affirment que l'imagination des perturbations possibles devrait être un des modes d'anticipation privilégiés par les gestionnaires de crise (Lakoff 2007 ; Dupuy 2002) face à l'argument d'une « inimaginabilité » de certaines catastrophes souvent utilisée pour justifier l'impréparation et les défaillances des gestionnaires (Arnhold 2019 ; Kojima 2020). Ces auteurs montrent à quel point le travail d'imagination reste cadré, soit qu'il y ait peu de place pour l'imagination en planification et dans les exercices de gestion de crise (Reghezza-Zitt 2019), soit que l'imagination n'arrive que dans un second temps pour « normaliser », et sortir de l'exceptionnalité un évènement déjà survenu (Arnhold 2019). Dans la continuité de ces travaux, nous observons que les exercices d'imagination restent limités dans les SIRACED-PC. Les agents qualifient leurs objets d'intervention à partir de scénarios dont la validité ne s'appuie pas forcément sur un calcul de probabilité. La pertinence d'un scénario peut venir de la référence à un autre évènement survenu sur le territoire national (cas d'une attaque terroriste contre des manifestations festives), ou que les agents imaginent possible. Plus que la probabilité, c'est la « crédibilité », ou le caractère « vraisemblable » d'un évènement qui est déterminant.

La préparation des exercices de gestion de crise constitue un moment éclairant pour observer comment les SIRACED-PC définissent les dangers qui rentrent dans leur cadre d'intervention, et ceux qui en sont exclus. Si le calendrier des exercices est en partie déterminé par des obligations réglementaires - la fréquence de réalisation de certains exercices est cadrée⁹³, chaque service départemental possède une certaine marge de manœuvre pour proposer d'autres exercices qui lui semblent nécessaires localement. En Seine-Maritime, le SIRACED-PC 76 organise depuis une petite dizaine d'années des exercices annuels pour mobiliser et accompagner les communes dans leur préparation à la gestion de crise : des « exercices PCS ». L'organisation de ces exercices est l'occasion de revenir sur des scénarios très classiques de crise dans le département.

« [Le scénario de l'exercice PCS], nous on l'a défini par rapport à la période de l'année. Comme en plus on est très mobilisés sur les exercices en 1re partie d'année, avec les NOVI, POLMAR⁹⁴ [...] ; à chaque fois l'exercice PCS se trouve en dernière partie de l'année, donc c'est plus l'évènement climatique. [...] Alors qu'avant on avait attentat-intrusion. Nous, l'année dernière c'était orage vent-fort, en 2015 neige. Et en 2016 aussi vent fort... »

[...] Avec [ma collègue]. On a réfléchi justement à trouver un thème en lien avec le confinement. C'est vrai qu'il y a le nucléaire. Alors, imaginez par exemple un incident nucléaire, je vois le cône sur la carte... Avec des vents spécifiques... [ma collègue] n'était pas chaud... Voilà par rapport... Elle ne voyait pas les communes réagir de la même façon que les communes qui sont sur un secteur industriel, comprises dans un rayon PPI. Effectivement [certaines] réagiraient, ils ont des sirènes en plus. Mais je ne suis pas sûr que les communes entre deux, vont se trouver concernées... [...][Votre crainte pour

⁹³ Nous avons évoqué les exercices PPI, qui font l'objet d'un indicateur spécifique. Mais d'autres obligations existent pour tout type de plan : voir le memento exercice ORSEC (2008).

⁹⁴ Novi : plan Nombreuses Victimes, Polmar : plan Pollution Marine.

faire un exercice comme ça, que tout le monde ne se sente pas concerné...] Oui, voilà... Il y avait aussi la possibilité d'imaginer une attaque chimique, avec des drones. Mais bon, un scénario catastrophe à éviter aussi, pour éviter de... Mais sinon moi j'avais des idées ! (rires) beaucoup d'idées ! [D'accord les scénarios non possibles, ce sont ceux qui ne concerneraient pas tout le territoire, et d'autres qui sont trop catastrophiques...] Oui voilà. Il y a un juste milieu à trouver. » Entretien Agent « H » SIRACED-PC 76, 19 septembre 2019.

Dans le choix du scénario, le type de phénomène dangereux est relativement secondaire par rapport aux dispositifs qu'il va permettre de « tester » par l'exercice. Il ne s'agit pas tant de se préparer à gérer une inondation, une tempête, ou un attentat terroriste spécifiquement, que de savoir déployer les différents outils de gestion de crise, qui peuvent être transversaux. Mais ce choix du scénario de danger traité n'est pourtant pas anodin : trop d'innovation ou d'originalité dans les choix de scénario restent prohibées. La vive imagination d'une nouvelle chargée de mission est ici tempérée.

Mais les agents des SIRACED-PC ne définissent pas seulement la crise à partir de leurs démarches de planification : c'est également dans la pratique opérationnelle de la réponse aux crises locales que l'on peut distinguer ce qui fait crise pour eux.

« En termes de gestion de crise, quand il y a une crise, le SIRACED-PC organise un COD⁹⁵ si la crise le nécessite. Et le rôle qu'on a, nous les cadres, c'est de gérer la salle opérationnelle, avec l'ensemble des services, par la remontée d'informations, qui vont permettre à la préfète de prendre les décisions qui vont être les bonnes. Alors souvent en relation avec le national, dans la prise de décisions. Très souvent. Mais malgré tout, notre rôle à nous c'est d'organiser la remontée d'information du terrain. De façon à l'aider, à voir clair, et à dire "je n'ai pas les moyens de mettre en place cela, je demande des moyens supplémentaires à la zone". Il y a tout un système qui lui permet d'avoir des renforts [...]. Enfin voilà, suivant le type de crise. » Entretien Agent « D » SIRACED-PC 76, 3 octobre 2018.

Dans cette perspective, la crise est d'abord une situation organisationnelle locale, nécessitant une coordination intense entre les différents intervenants sur le terrain, ainsi qu'une prise de décision centralisée. Comme pour d'autres spécialistes des crises, celles-ci sont d'abord définies à partir de la situation locale d'urgence (Gisquet et Borraz 2020).

En somme, entrer par les questions de risque ou de crise ne conduit pas à envisager ni les mêmes enjeux vulnérables (bâtis ou organisation), ni à adopter la même définition de l'espace (vision très rigide de l'espace ou vision plus souple). Ces deux logiques d'action ne s'appuient également pas sur les mêmes modes de justification de leur intervention (probabilité ou crédibilité et vraisemblabilité). Ainsi, si les données rassemblées correspondent bien au même modèle que celui proposé par Stephen Collier (archives versus scénarios d'évènements), les méthodes d'analyse des risques à proprement parler diffèrent de ce modèle (Collier 2008) : l'analyse statistique est spatialisée pour les risques, et les exercices de sécurité civile servent moins à identifier ce qui est en danger, qu'à « tester » les procédures mises en place.

Ces deux explicitations des modes de définition des dangers, comme source de risque ou de crise, ne doivent pas faire penser qu'elles sont absolument uniformes, et partagées à l'unanimité par les agents. En DDT(M) comme dans les SIRACED-PC, ils s'interrogent sur les périmètres des objets qui rentrent dans leur cadre d'intervention. Pour ces derniers en particulier, leur définition des

⁹⁵ COD : le Centre opérationnel départemental, la cellule de crise préfectorale.

objets de « crise » qu'ils préparent se confronte aux objets de « crise » pour lesquels ils sont sollicités, qui dépasse largement le cadre d'intervention initial.

1.2.2 Entre souplesse et rigidité des périmètres de dangers traités

Les notions de « risque » et de « crise » déterminent les modes d'intervention de ces deux administrations. Bien que structurantes, elles ne sont néanmoins pas autant stabilisées qu'il peut sembler au premier abord. Ce qui fait « risque » ou « crise » et doit faire l'objet d'une intervention n'est pas si évident, ce qui renvoie à la difficulté de définir les problèmes publics à traiter (Gilbert 2002 ; 2007a). Les agents s'interrogent sur les objets de leurs interventions, et notamment sur les limites des phénomènes dangereux qu'ils peuvent ou non considérer. Nous verrons ici qu'ils sont ici fortement contraints par les cadres institutionnels de leurs interventions (liée à l'appartenance administrative locale et nationale). Ceux-ci poussent les acteurs de la crise à en avoir une vision toujours plus extensive, tandis que les acteurs des risques doivent se limiter dans l'interprétation de ce qui fait « risque ».

Les SIRACED-PC face à une diversité des situations de « crise »

Les agents de gestion de crise au SIRACED-PC sont amenés à avoir une approche beaucoup plus souple des événements auxquels ils doivent faire face et se préparer. Ils témoignent alors d'une réelle capacité à intégrer de nouvelles situations de risques potentiels. La planification ORSEC est déjà particulièrement extensive dans le type d'événements considérés. Mais son cadrage réglementaire reste orienté dans la thématique de sécurité civile, avec quelques extensions dans les sujets de sécurité économique⁹⁶. En pratique, les agents des SIRACED-PC vont plus loin, et sont mobilisés pour des événements qui dépassent largement les contours initiaux de la sécurité civile : maintien de l'ordre, crise sanitaire, etc. Cela est dû à la « désectorisation conjoncturelle de l'espace social » provoquée par les situations de crise (Dobry 2009 ; Borraz et Gisquet 2019). Ces interventions divergent de leur définition de la « crise », qui peut s'en trouver affectée.

C'est le cas notamment pour les problématiques de sécurité publique et de maintien de l'ordre, qui se font plus prégnantes. L'année 2018-2019 est à ce titre particulièrement marquante pour les agents des SIRACED-PC, du fait des manifestations nombreuses de « gilets jaunes », qui rythment leur quotidien. Alors que ce genre d'événement ne constitue habituellement pas leur cœur d'activité, ils sont davantage impliqués dans la régulation et le suivi de ces événements, ce qui peut les interroger. En effet, la frontière est pourtant en théorie assez facile à tracer entre les opérations de maintien de l'ordre et celles de sécurité civile. Avant les manifestations, la distinction, bien que trouble, peut être affirmée :

« Le SIRACED ne sera pas mobilisé sur des opérations de maintien de l'ordre. Ça reste des problématiques traitées par un autre bureau du cabinet, en lien avec les services de police et gendarmerie. En revanche, on interviendra pour tout ce qui est lié à des dégâts collatéraux, éventuellement : fermeture des transports scolaires, besoins d'hébergements. [...] C'est vrai que sur plusieurs situations, la frontière entre maintien de l'ordre et sécurité civile n'est pas facile à faire. On peut intervenir aussi sur le fait, que, des fois, la transition est un peu ténue entre les deux, quand on est sur de grands rassemblements. Les choses que l'on suit, c'est ce qui est grands rassemblements de personnes, programmés. Il y a

⁹⁶ Nous avons évoqué dans le chapitre 1 l'existence du plan ORSEC « Retap'Reseaux » et des dispositifs relatifs aux activités « d'importance vitale », coordonnés dans les SIRACED-PC.

forcément du maintien de l'ordre, mais il y a un dispositif plus intégré de sécurité civile. Là, le SIRACED intervient pour veiller avec l'organisateur, pour que toutes les mesures soient prises en amont pour assurer la sécurité. Il faut imaginer, par exemple, lors d'un marathon, l'organisateur et ses bénévoles ferment les rues. [...] Typiquement, l'organisation du tour de France est un sujet pour lequel le SIRACED intervient systématiquement.» Entretien direction SIRACED-PC 44, 23 octobre 2018.

La question de la sécurité civile se lie à celle de l'ordre public puisqu'il faut organiser la sécurisation des grands rassemblements, pour faire face à d'éventuelles nombreuses victimes, des effets de panique, etc. L'intrication entre maintien de l'ordre et sécurité civile est prégnante donc dans l'organisation de la sécurité des manifestations, qu'elles soient sportives, culturelles ou politiques. Mais pour ce dernier type de manifestation, les directeurs des deux SIRACED-PC que nous avons rencontrés relèvent une réelle inflexion du rôle qui leur est demandé de jouer. Contrairement aux missions habituelles, ils sont sollicités pour décrire, remonter l'information sur des événements d'ordre public, comme les manifestations, et plus seulement pour organiser les secours et les « dégâts collatéraux ».

« [La manifestation des Gilets Jaunes, ça vous a beaucoup mobilisé sur les deux derniers mois ?] Oui, c'était un cauchemar... Novembre-décembre, on a fait des semaines continues. On était 7 jours sur 7 en COD... On a été tous les jours ici, du lundi au dimanche. On n'a pas eu de vrais week-ends pendant quasiment 7 semaines d'affilée. [...] [Mais vous faites aussi, le suivi pour la préfecture, des problématiques d'ordre public ?] [A] : alors, comment dire... Non. [B] : c'est une évolution également... [A] : depuis les gilets jaunes, oui. Comme il fallait faire des remontées à la Zone, que c'est généralement le SIDPC qui faisait remonter là, qu'on nous demandait des éléments sur le portail ORSEC, qu'on nous demandait des éléments à renseigner sur un outil typiquement de gestion de crise où seul le SIDPC a la main... Du coup, de facto, on était coincé.

[L'imagine qu'il y a une question maintenant sur la pérennité de votre intervention dans ce type d'événements : vous risquez d'être ressollicités là-dessus à l'avenir ?] Ah oui, très clairement. Là c'est foutu [...] Il y avait déjà un glissement : sur les problématiques attentats, il y avait déjà un lien. [...] Mais là, sur l'aspect structure de commandement, on sait très bien que c'est fini. [...] On est structurés pour, on sait comment monter une cellule de remontée d'information, une cellule de crise. C'est notre job habituel. Mais normalement, pas sur ces thématiques.» Entretien Direction SIRACED-PC 76, 15 février 2019.

Très mobilisés pendant les épisodes des « gilets jaunes », les agents des SIRACED-PC relèvent que le cadre de leur mission évolue très largement à cette occasion. Comme ils disposent d'outils efficaces de remontée d'information, les SIRACED-PC sont utilisés pour remonter une information de toute autre nature que celle de sécurité civile. Si notre premier interlocuteur justifie et comprend ce « glissement », celui-ci questionne la légitimité, et la pertinence du SIRACED-PC à intervenir sur ce genre de sujet. L'autre directeur du SIRACED-PC rencontré partage le sentiment d'une évolution récente, mais ne l'interroge pas autant.

« C'est-à-dire qu'avant j'ai eu un parcours en cabinet – où on fait un peu de tout. [...] Donc ça ne m'a pas dérangé. À partir du moment où ça ne me dérangeait pas, l'équipe, ça la dérangeait moins. Donc je sais que certains collègues ont eu des débats : "ce n'est pas nous, ce sont les collègues de l'ordre public, on nous demande des choses, ce n'est pas à nous de faire". [...] Les collègues qui sont sur l'ordre public ne sont pas sur la gestion de crise en tant que telle. Quand il y a de la crise, c'est le commissariat qui gère ou la gendarmerie, et eux ne suivent pas. Tandis que les SID-PC, de par la sécurité civile, de par la formation qu'on a, on est amené à suivre la crise en tant que telle, et à être dans ce qu'on pourrait

appeler des états-majors. [...] Les nouveaux bureaux de sécurité intérieure [...] les bureaux police et sécurité, ces bureaux-là ont dû faire un peu de gestion de crise, alors qu'ils n'avaient pas d'astreinte, ils n'avaient pas de COD. Donc ils n'étaient pas forcément enclins à revenir le samedi, le dimanche, etc... Culture qu'avaient déjà les SID-PC. Pour un directeur de cabinet c'est alors plus facile de demander à son SID-PC de venir bosser le week-end, parce que de toute façon la fiche de poste était prévue. Sauf que c'est la thématique qui change.» Entretien Direction SIRACED-PC 44, 23 octobre 2018.

Ainsi, l'élargissement des champs d'intervention des SIRACED-PC peut être perçu comme une seule conséquence de leurs compétences professionnelles, et de leur organisation spécifique : il s'agit du même métier, adopté à une autre « thématique ». S'interroger sur les ouvertures de leur domaine d'intervention consiste pour eux à pointer que d'autres acteurs sont en principe plus compétents et légitimes pour intervenir. C'est le cas également dans le domaine de la sécurité sanitaire.

Ici, la planification est relativement récente, et s'adosse initialement aux dispositifs de sécurité civile, sous l'angle de la problématique de la continuité de l'action de l'État et de la vie économique (Torny 2012). Dans un premier temps, les agents des SIRACED-PC ont été parties prenantes de cette planification : ils avaient notamment la charge de la planification de la réponse sanitaire, via notamment les « plans blancs élargis »⁹⁷, qui coordonnaient l'ensemble du système de santé départemental de santé. La mise en place des Agences régionales de santé (ARS) en 2010, régionalisant et spécialisant l'organisation de la santé, a conduit à un transfert de cette planification, qui n'incombe plus aux SIRACED-PC :

« Le sanitaire a pas mal changé ces derniers temps, avec l'arrivée de l'ORSAN⁹⁸ - c'est l'organisation sanitaire au niveau de l'ARS. Parce que l'ARS a repris à son compte depuis qu'elle est agence, beaucoup de la planification sanitaire. Du coup sur les plans sanitaires nous on intervient justement dans la gestion de crise : comment on ferait si on avait une crise sanitaire, au niveau de l'organisation des services de l'État, et non pas au niveau de l'organisation de la prise en charge sanitaire. Ça, ça ne nous revient pas. [...] Voilà, ça c'est une nouveauté, avant on avait tout. Alors on associait l'ARS. Aujourd'hui on est en partenariat avec l'ARS qui a repris toute la partie sanitaire - ça, c'est très bien.» Entretien « Agent D » SIRACED-PC 76, 3 octobre 2018.

Concrètement, l'essentiel de la planification de sécurité sanitaire revient aux ARS : que ce soit pour le plan blanc élargi, remplacé par le « plan départemental de mobilisation », ou pour l'ensemble du plan ORSAN, qui planifie la réponse du système de santé. Seules quelques procédures *ad hoc*, relatives aux épizooties ou aux pandémies grippales sont incluses dans la planification ORSEC. Si les SIRACED-PC continuent à assurer des missions de « défense sanitaire », c'est en lien avec l'ARS, et pour des planifications très spécifiques : plan canicule, grand-froid, la distribution de médicaments, sur les épizooties majeures, le risque sanitaire international dans les ports et aéroports, etc. Mais le transfert de compétence, affirmé pour l'élaboration de la planification, n'est pas symétrique dans la réponse opérationnelle aux épisodes de crise sanitaire.

Jusqu'alors l'implication des préfetures et SIRACED-PC dans la gestion de crises sanitaires relevait essentiellement du lien avec les collectivités. Les agents des SIRACED-PC s'assuraient que

⁹⁷ Chaque établissement de santé dispose de son propre « plan blanc », pour faire face à un afflux de patients, et mobiliser rapidement des moyens supplémentaires (humains comme matériels). Les plans blancs élargis, ou schéma départemental des plans blancs, assurent la coordination des différents hôpitaux, dans le cas où l'organisation sanitaire habituelle se trouve dépassée.

⁹⁸ Le plan Orsan, pour « organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles ».

celles-ci étaient bien prêtes et qu'elles menaient à bien leurs interventions. C'est le cas notamment lors de la pandémie grippale de 2009.

« Nos interlocuteurs, au niveau local, c'était la DASS, avant l'ARS. Oui bien sûr, la préfecture aussi pour l'organisation gestion de crise. Mais essentiellement la DASS. [par exemple la préfecture, vous êtes allés les solliciter sur des outils ?] C'était surtout elle qui sollicitait à l'époque je dirais. Elle voulait s'assurer que les collectivités étaient bien en ordre de marche pour faire face à un risque sanitaire. Donc elle était très proactive sur la question. [...] Il y avait des comités de suivi régulier, en interne ville et en préfecture, avec tous les intervenants locaux réunis par la préfecture. Par rapport aux mesures à prendre, la protection des agents, la protection de la population. » Entretien « Agent C » PGR, Métropole de Nantes, 1^{er} février 2019.

À cette occasion, les agents du SIRACED-PC participent également à l'organisation des campagnes de vaccination. Le transfert de la planification et du pilotage de la sécurité sanitaire aurait donc pu laisser penser que les SIRACED-PC seraient moins impliqués dans la réponse à la pandémie de la COVID-19. En réalité, dès le début de l'épidémie, les services des préfectures sont toujours fortement mobilisés. Dans un premier temps, ce n'est pas tant l'organisation de la réponse sanitaire qui est dédiée à ces acteurs, mais la coordination et la remontée d'information auprès des échelons nationaux :

« Ça a commencé dans la relation avec l'agence régionale de santé, l'ARS qui nous informait des suspicions de cas. Notre information, enfin, notre participation a commencé à ce moment-là. Après je ne te dis pas que, avant ça, comme on savait déjà ce qui se passait en Chine, on le regardait, d'un peu loin. C'est quand vraiment l'ARS nous a dit "bon bah voilà, il commence à y avoir des cas en France, et puis en Seine-Maritime... Enfin des suspicions ! [...] Voilà, formellement l'ARS nous informait des suspicions qu'on devait nous faire remonter à nos instances nationales, etc. [...] tout ce qui pouvait, peut être, être lié au COVID, il fallait qu'on le signale. [...] Fin janvier, on va être un peu dans le cœur du truc. On commençait à recevoir aussi les premières instructions nationales sur comment essayer de surveiller ça, pour nous en Seine-Maritime. Et comment faire remonter des informations. Parce qu'on a eu un message de commandement le 27 janvier, c'était vraiment les tout premiers cas qu'on devait surveiller en Seine-Maritime. [...] On n'avait pas vraiment d'action de terrains, c'était plutôt du suivi. L'ARS était en lien avec les médecins, les hôpitaux, etc. Ils savaient identifier un cas, nous on le faisait remonter. On disait "on a dans telle commune une personne qu'on a fait hospitaliser à Rouen, enfin vers les centres hospitaliers". [...] Nos actions sont demandées par les niveaux supérieurs, généralement. Donc soit le niveau national par les instructions, soit le niveau régional via les messages de commandement : ils nous disent "vous surveillez ça, parce qu'on a besoin de telle information que vous devez nous faire remonter à telle date". [...] Jusque-là on était plus passif, on ne faisait que remonter des chiffres. » Entretien « Agent A » SIRACED-PC 76, 5 juin 2020.

Même quand les opérations ne sont encore que sanitaires, les agents des SIRACED-PC ne peuvent éviter d'être étroitement associés à la gestion de la pandémie. S'ils ne font pas de coordination sanitaire, ils occupent une place cruciale dans celle mise en place entre les échelons territoriaux. Ce rôle se trouve amplifié et redoublé dès lors que la crise n'est plus seulement sanitaire, mais organisationnelle, avec les bouleversements engendrés par le confinement (encadré 3.2).

Encadré 3.2 : Rappels chronologiques sur les débuts de l'épidémie de la Covid-19 en France (janvier-mars 2020)

À la fin du mois de décembre 2019 et durant les premières semaines de janvier 2020, une suspicion de « pneumonie virale » dans la province de Wuhan, en Chine, commence à attirer l'attention des autorités sanitaires nationales et internationales. Celles-ci effectuent un suivi étroit – habituel, avec l'aide des autorités chinoises. Le 30 janvier 2020, la situation est déclarée « urgence de santé publique de portée internationale » par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Mais ce n'est que le 11 mars qu'elle évalue la maladie, à présent nommée « Covid-19 », comme une pandémie.

Entre-temps, les premiers cas ont été détectés en France. Dès le 24 janvier, trois cas sont déclarés, il s'agit alors des premiers malades officiels en Europe. La stratégie nationale s'appuie sur le plan de pandémie grippale établi en 2011, qui identifie plusieurs « stades » de l'épidémie : 1, freiner l'introduction du virus sur le territoire ; 2, freiner la propagation du virus sur le territoire, 3, atténuer les effets de la vague épidémique ; 4, revenir à la situation antérieure (SGDSN 2011).

Les premières mesures consistent en l'interruption de certains vols aériens (en provenance de Wuhan dès le 23 janvier) ou au suivi des personnes revenant de « zones à risques » (de Chine d'abord, puis d'Italie en particulier), et à la préparation du système de santé (reconstitution des stocks de masques chirurgicaux, développement de tests de détection du virus). Le plan « ORSAN » spécifique aux épidémies est activé, afin de mobiliser les services hospitaliers sur la prise en charge des patients (isolement des malades notamment). Alors que les autorités affirment que le stade est à la veille sanitaire, les détections de cas s'accroissent au cours du mois de février 2020 ainsi que les premières alertes du système hospitalier, entraînant des fermetures ponctuelles d'établissements scolaires, la réduction progressive des jauges des rassemblements puis des confinements localisés (communes de l'Oise au 1^{er} mars). Le stade 2 de gestion de la pandémie est annoncé le 29 février, le stade 3 le sera le 14 mars.

Le 12 mars, le président de la République prend la parole dans une allocution télévisée. Il évoque « la plus grave crise sanitaire depuis un siècle » et annonce la fermeture de l'ensemble des établissements scolaires et des crèches. Le 14 mars, la fermeture de tous les lieux publics « non-indispensables » est déclarée, puis le 16 mars, le président prend de nouveau la parole pour annoncer un confinement généralisé : fermeture des frontières, interdictions des déplacements non essentiels. Au 18 mars, 2 972 patients sont hospitalisés pour Covid-19 (cette première vague atteint un pic de 32 131 hospitalisations au 14 avril 2021)*.

Ce « confinement » et les mesures associées seront en vigueur jusqu'au 11 mai 2020 pour une grande partie, d'autres continueront d'être appliquées au-delà.

* Source : Covidtracker.

La mise en place du confinement nécessite une participation pleine et entière du SIRACED-PC.

“On s'est mis en ordre de marche pour gérer la crise comme si on était en COD, mais en audioconférence du coup. On a commencé les audioconférences à partir de la mi-mars. [...] Ce sont vraiment les mesures de confinement plus générales qui ont fait que... c'était un peu notre point de départ. À nous en Seine-Maritime en tout cas, c'était notre point de départ. [...] L'idée était vraiment d'être comme si on était en COD. Sauf qu'on ne pouvait pas être tous réunis. Donc on a fonctionné en audio, depuis... le 18 mars. Et il y en a eu tous les jours. Tous les jours... jusqu'à (cherche), début avril. Pendant 15 jours, 3 semaines, tous les jours, même parfois samedi et dimanche. [...] L'idée c'était vraiment un COD : on abordait toutes les problématiques, diverses et variées, de tous les services, on partageait de l'information. [...] On avait l'ARS qui nous faisait un point de situation sur l'aspect épidémiologique. Après les forces de l'ordre, pour nous dire comment se passait le confinement. Enfin voilà, c'était un

peu des thématiques classiques, dans les écoles, etc. Enfin, il y a eu plein de problématiques posées jusqu'à début avril." Entretien « Agent A » SIRACED-PC, 5 juin 2020.

Sous la houlette du préfet, et pour son compte, les agents du SIRACED-PC organisent la coordination de tous les services de l'État affectés par la réponse à la crise sanitaire, et plus précisément, par les décisions liées au confinement. Ainsi, la gestion de crise sanitaire étant liée aux problématiques de continuité d'activité de la nation, de la vie économique et sociale, le SIRACED-PC se trouve de nouveau impliqué dans la réponse. L'expertise et le rôle spécifique du SIRACED-PC, pour le compte du préfet, dépassent largement la coordination de la réponse en cas de crises de sécurité civile.

Les exemples des gilets jaunes et de la pandémie de Covid-19 illustrent ainsi que le rôle du préfet, et par conséquent des agents du SIRACED-PC au sein du COD, n'est pas seulement d'assurer la coordination des acteurs locaux, mais bien de remonter les informations, et d'assurer la liaison entre le théâtre des opérations sur le terrain, et le niveau national. Cela participe à la croissance du poids du « central », l'échelon national, qui fait primer ses demandes sur les problématiques locales (November et Azémar 2018). Ce rôle de remontée d'informations, qu'ils assurent plutôt efficacement, les amène finalement à intervenir sur de très nombreux autres sujets, annexes voire complètement éloignés de la sécurité civile. Les « crises » où ils interviennent sont définies bien plus à partir des perturbations pour l'administration centrale et le besoin de remontée d'informations, plus qu'en fonction de la perturbation locale, et encore moins des dangers pour la population. Ce qui fait « crise », ce ne sont plus seulement les menaces de sécurité civile, mais avant tout les aspects organisationnels perturbés, voire la menace perçue à l'échelon central. Le fait que certains agents s'accommodent aisément de cette vision extensive de la notion de « crise », quand d'autres s'interrogent sur leur légitimité, et la pertinence de ces interventions, peut s'expliquer par l'adhésion plus ou moins prononcée aux missions valorisées au sein du ministère de l'Intérieur, autour du maintien de l'ordre.

Ce mode d'intervention élargi en matière de gestion de crise peut également influencer une préparation qui dépasse alors les questions de sécurité civile. Le SIRACED-PC se voit chargé d'une pluralité de missions, plus ou moins directement reliées à la gestion de crise. La « sécurité » au sens large fait partie des missions de ses agents : ils vérifient et accompagnent les dispositifs de sécurité et de sûreté des grands rassemblements de populations – manifestations culturelles, sportives ou militants, et réalisent le suivi des procédures de sécurité incendie dans les établissements recevant du public. Plus récemment, ils ont été chargés d'assurer le criblage et le contrôle des procédures de sûreté des sites du point de vue de la « prévention » face aux actes malveillants ou terroristes.

Difficultés à étendre la catégorie des « risques » en DDT(M)

À l'inverse, en DDT(M), une rigidité très forte émerge dans le périmètre des situations de risque considérées. Pourtant, les agents font part des modes alternatifs et nuancés d'interprétation des risques. Ils peinent cependant à opérationnaliser des interventions efficaces sur ces types de risques.

Trois ressorts principaux mobilisés par les agents permettent d'interpréter une situation comme risquée. Il s'agit d'abord des catégories que l'administration centrale définit comme risque, très souvent associées à des probabilités, ou des périodes de retour qui permettent de déclarer qu'un risque est suffisamment probable pour devoir être prévenu (approche par la catégorie

réglementaire). Une seconde manière de procéder consiste à considérer les risques comme des situations où un évènement néfaste pourrait se produire. Elle consiste à déployer la logique de l'approche réglementaire à d'autres objets, non catégorisés comme risque par l'administration (approche par les probabilités). Enfin, un dernier ressort d'interprétation des risques consiste à relativiser et s'affranchir de ces deux précédentes catégories, pour souligner la persistance de nombreuses incertitudes dans la détermination des risques, et donc les limites de la connaissance en matière de risque (approche par la précaution).

Le premier ressort de catégorisation des risques est le plus fréquemment mobilisé et évoqué. Il correspond à la logique de mise en œuvre des réglementations. Cette interprétation permet notamment de distinguer ce qui correspond véritablement à une activité de risque, de ce qui pourrait s'en rapprocher, mais n'en fait pas partie pour eux, car non inscrit dans les cadres administratifs de la prévention des risques. C'est le cas par exemple des activités de contrôle de la sécurité incendie des établissements recevant du public (ERP) menées dans les DDT(M).

« C'est un bureau qui ne fait pas que du risque, il y a environnement et sécurité aussi [...] : les visites de sécurité des ERP, de certaines catégories, où on fait les visites avec le SDIS et la police. [...] Les visites de sécurité, c'est vraiment ponctuel, mais ce n'est pas... C'est une mission de la DDTM, mais ce n'est pas... On n'agit pas vraiment sur le risque en lui-même. » Entretien STH, DDTM 76, 24 juillet 2018.

Le second ressort est plus difficile à mobiliser et à exercer. À plusieurs reprises, au cours de leur activité, les DDT(M) relèvent l'insuffisance de certaines catégories réglementaires, et constatent que d'autres risques présents localement pourraient faire l'objet d'intervention *ad hoc*. Au Havre, c'est notamment le cas du risque d'érosion dû au ruissellement. Elle a conduit à proposer une innovation : inclure cet aléa dans un PPRi, celui de la Lézarde, mené entre 2003 et 2013 (encadré 3.3).

Encadré 3.3 : La prise en compte du risque d'érosion dans le « PPRi de la Lézarde »

Les phénomènes de pluies intenses provoquent des débordements et des ruissellements aux conséquences plus ou moins graves, suivant les espaces où il se manifeste, et notamment le degré d'artificialisation des sols. Dans le territoire havrais, le phénomène de ruissellement est susceptible d'entraîner des phénomènes d'érosion importants, comme ce fut le cas en 2003. En plus de générer de profondes ravines dans le sol érodé, ces phénomènes peuvent dégrader la qualité des eaux, et générer des coulées boueuses, y compris en dehors des réseaux hydrographiques. En Seine-Maritime, ce phénomène a été largement étudié et mis en avant par l'AREAS, l'Association locale d'expertise sur le ruissellement et l'érosion, qui a notamment promu la limitation des retournements de prairies (le fait de mettre en culture des pâtures).

Il a été décidé, suite à la demande des populations riveraines impactées par l'inondation en 2003, d'intégrer la prise en compte de cette inondation lors de l'établissement du PPRi de la Lézarde, un petit affluent de la Seine, pouvant réagir rapidement en cas de pluies intenses. La prescription du PPRi, adoptée en 2003, est modifiée en 2007 pour intégrer cette nouvelle problématique. Jusqu'alors, les PPRi ne pouvaient pas intervenir sur cet aléa. Le ministère de l'Environnement a alors autorisé l'émergence d'une démarche locale « pilote », pour proposer un zonage de l'aléa érosion, via une concertation entre la collectivité en charge du cycle de l'eau, et la DDTM, qui élabore le PPRi (Poulard et *al.* 2015). L'enjeu est finalement de « donner une assise réglementaire au fait qu'on ne retourne pas les prairies » (Entretien Direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018).

Mais une fois les zones d'érosion identifiées, l'élaboration d'un règlement *ad hoc* est délicate. La réglementation que les agents proposent dans le PPRi approuvé identifie des « zones roses » comme zones d'érosion. Mais elle met sur le même plan une réglementation de l'urbanisme et une réglementation des pratiques agricoles, ce qui porte à confusion. « *L'article 8 du PPR n'est pas facile à lire : en gros il y a un premier tiret qui dit que le retournement des prairies est interdit, et un deuxième tiret qui dit que les projets d'aménagement doivent prendre en compte l'impluvium et la gestion des eaux. Du coup c'est assez contradictoire, parce qu'on a l'impression qu'on n'a pas le droit de retourner une prairie, sauf pour faire un projet d'aménagement* ». Entretien STH DDTM 76, 24 juillet 2018. Cette confusion va générer de très nombreuses incompréhensions pour les services instructeurs des demandes de permis de construire, qui doivent l'appliquer. Un guide de lecture du règlement *ad hoc* est élaboré par la suite, en concertation entre la DDT(M) et le service risques et crises de la CODAH. Il conduit finalement à ouvrir certaines possibilités d'urbanisation dans ces « zones roses » d'érosion, en invoquant un principe « d'éviter, réduire, compenser ». Pour certains, cette solution n'est pas pleinement satisfaisante : « *Je caricature en disant ça, ce n'est pas du tout contre les bureaux d'étude ou quoi, mais tu trouveras toujours une étude qui te dira, que ton aménagement, il est même mieux que la prairie que tu avais avant. [...] Et puis au-delà de ça, quand tu fais des aménagements qui sont très bien [...] le problème, c'est quelle pérennité dans le temps ? Autant ta prairie tu vois bien que si tu n'y touches pas, elle est toujours là, autant les noues, les ouvrages, une fois que les gens ont mis tous leurs déchets de tonte, et de terre et de gravât dedans, ça marche beaucoup moins bien* » (Entretien Direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018). Finalement, faute de cadrage réglementaire bien précis, la prise en compte des risques d'érosion reste partielle via ce PPRi.

Par ailleurs, un autre acteur souligne que cette innovation ne s'est pas accompagnée d'une mise à niveau des implications de cette nouvelle législation : « *ils n'avaient pas du tout prévu le volet indemnité derrière, en lien avec le fond Barnier : il y a des choses qui ne s'imposent pas, et qui ouvrent droit à des indemnisations.* » (Entretien CODAH, service du cycle de l'eau, 14 février 2019).

Élaborer une législation *ad hoc* pour la prise en compte d'un risque non identifié par la réglementation n'est pas sans difficulté. En concertation avec les expertises locales, les agents de la DDTM 76 tâtonnent plusieurs années avant d'officialiser le PPRi. Ils doivent pour cela réintégrer le nouveau dispositif dans les cadrages officiels, en les faisant valider par le ministère, et anticiper toutes les conséquences réglementaires de son innovation. Ces difficultés permettent de comprendre pourquoi ces agents ne s'aventurent guère dans l'opérationnalisation de ce second ressort d'interprétation des risques.

Enfin, le troisième ressort d'interprétation des risques souligne le maintien de nombreuses incertitudes dans la définition des risques, et repose sur l'appel au « principe de précaution ». Nous avons relevé qu'à la DDTM 76, ce principe guide un certain nombre de réglementations conçues localement : doctrine inondation, principe de prise en compte des cavités. Mais son opérationnalisation reste délicate, tant la réglementation de l'urbanisme exige des justifications pour qu'il puisse s'imposer (Rey-Thibault 2017). Une autre occasion de révéler les incertitudes inhérentes aux deux premières catégories d'identification des risques est récurrente dans l'établissement des PPR : le fait de souligner que les limites des PPR sont nécessairement arbitraires et imprécises.

« Ça reste une modélisation. [...] Il faut accepter l'imprécision. [...] Il faut accepter que le jour où il y aura ce type d'évènement, ça ne se produira pas exactement comme on l'a modélisé. Parce que ça ne sera pas exactement le même coefficient de marée, ça ne sera pas exactement la même surcote, je ne sais pas la même arrivée du vent à cet endroit. Il y a tellement de paramètres qu'il faut accepter que ça ne sera pas... [ça, vous êtes venus à le dire dans quel contexte ?] C'est quand on discutait sur les règles et les limites entre zones. Un bâtiment qui serait entre deux zones... C'est dans la précision. En se

disant : oui, ce sont des règles sur cette modélisation-là, et il faut bien qu'on se base sur quelque chose. »
Entretien STH DDTM 76, 28 janvier 2020.

Alors que l'approche par les probabilités amène à débattre des limites des périmètres exposés, les agents des DDT(M) relativisent l'importance de ces limites en mobilisant une définition « précautionneuse » du risque. Tous les agents des DDT(M) rencontrés passent par cette explicitation de la différence entre le risque des catégories réglementaires, et le risque réel qui pourrait survenir. Néanmoins, ce n'est pas le cadre du PPR qui permet de proposer d'autres modes d'intervention. L'identification d'incertitudes, de doutes, de limites quant aux risques présents sur le territoire n'est guère compatible avec les modes d'intervention des DDT(M) sur les risques.

Malgré des modes d'interprétations plus variés des risques que les cadrages réglementaires, les agents des DDT(M) restent très largement contraints par ceux-ci pour définir les situations de risques sur lesquels ils peuvent intervenir. Ils sont également fortement contraints par la priorisation établie par le ministère ou d'autres acteurs pour définir leur programme d'intervention sur les risques réglementairement définis.

Pour résumer, là où la différence souvent avancée repose sur une division « temporelle » de l'activité, le risque étant potentiel, la gestion des risques se réalisant dans le temps long, et la crise et sa gestion se manifestant dans le présent, nous montrons que cette distinction n'est pas la plus centrale pour comprendre la définition de dangers par les acteurs étudiés. Intervenir en matière de risque ou de crise sur le territoire conduit à aborder ce territoire de façons très différentes : les agents des deux organisations ne définissent pas les situations de dangers sur lesquels intervenir de la même façon et ne mobilisent pas les mêmes représentations territoriales (tableau 9). Ainsi, la séparation entre politiques publiques de prévention des risques et de gestion de crise est pleinement reproduite et déclinée plus finement dans leur mise en œuvre à l'échelle locale.

	DDT(M)	SIRACED-PC
Importance de la représentation spatiale	Centrale, et définie sur un mode dual (espace à risque ou non), différents niveaux de risques	Moindre spatialisation, attention faible sur les « frontières » des espaces
Perspective temporelle	Références à des événements passés pour définir la prévention à long terme. Conception linéaire du temps	Préparation envisagée à court terme, et sans cesse réactualisée. Conception cyclique du temps
Éléments d'intérêts – objets de l'expertise	Aléas ; enjeux physiques vulnérables	Organisations affectées ; réseaux
Type de représentation cartographique des dangers	Cumulative (tous les phénomènes dangereux représentés en même temps)	Cartographies par scénario
Quel est le « danger » traité ?	Aléas probabilisés qui croisent des enjeux vulnérables	Des perturbations pour les organisations, le territoire
Mode de définition des dangers	Calcul de probabilité	Crédibilité issue de plusieurs sources : probabilité, référence à des exemples passés, imagination cadrée, etc.
Périmètres de dangers traités	Très rigides, évoluent à la marge	Beaucoup plus flexibles

Tableau 9 : Risques et crises, des représentations divergentes

Cette séparation peut apparaître comme « une faiblesse structurelle importante [...] qui a abouti à définir deux logiques de gestion [...], qui pourraient être complémentaires, mais qui ne le sont pas dans la pratique » (Beucher 2008, 428). Pour comprendre et développer cette assertion de non-complémentarité, nous allons voir à présent comment ces deux organisations se coordonnent et collaborent jusqu'au début des années 2010.

1.3 Une coordination initiale « par le haut » *a minima*

Avant de développer les modes de collaboration actuels des services, il nous semble judicieux de proposer un contrepoint historique, qui met en lumière les formes passées de leur collaboration, avant la période enquêtée. Le *turnover* plus important dans les services des SIRACED-PC n'a pas permis de mener l'exploration de leur mode de collaboration avec les DDE au-delà d'un ou deux ans avant le début de l'enquête – nous nous appuyons plutôt sur des sources secondaires. En revanche, plusieurs agents des DDT(M) ont pu nous éclairer sur leurs participations à des épisodes de gestion de crise, remontant jusqu'il y a plus de 20 ans.

1.3.1 Une répartition des aléas traités entre prévention des risques et gestion de crise

La distinction dans les modes d'intervention et les formes de représentation des dangers se redouble d'une répartition réglementaire des objets précis de leur intervention. Lorsque des situations de dangers sont identifiées, « mises en risque », elles ne vont pas être systématiquement traitées de façon similaire. En effet, telle que la réglementation est organisée, les situations de risques sont « réparties » entre prévention des risques et gestion de crise. C'est tout particulièrement le cas pour les phénomènes d'inondation et d'accident industriels.

Suivant un ensemble de paramètres prédéfinis, les situations engendrant des risques identifiés se retrouvent partagées, attribuées soit à la prévention des risques, soit à la gestion de crise. En matière de risques industriels, ce sont avant tout les probabilités d'occurrence qui orientent ce partage. Il s'effectue à partir des études de dangers, fournies par les industriels : la prévention des risques prend en charge, via le PPRT, les aléas de probabilité moyenne, tandis que la gestion de crise s'intéresse, via le PPI, aux aléas de probabilité beaucoup plus faible. Cette séparation franche des aléas considérés permet de retirer de la liste des aléas considérés dans le PPRT les phénomènes dangereux les moins probables, pour lesquels les industriels ont mis en place des barrières de protection. Cette éviction est une des conditions indispensables à l'aboutissement des PPRT : sans cela, des territoires beaucoup plus vastes seraient soumis aux politiques de prévention. Ainsi au Havre, cette étape s'est révélée indispensable.

« Quand on fait les études de danger, on fait une carto d'aléa, aie aie aie, il y a du rouge partout. Mais ça, on le savait, on n'a pas découvert de nouveaux risques. C'est juste que c'est embêtant, parce que là il faut exproprier la moitié de la ville. Les premières cartes étaient très très contraignantes sur l'urbanisation existante. Et puis aussi, il y a cette demande par la loi de faire les PPRT, et on a tout un arsenal de textes, les arrêtés ministériels, les circulaires, les doctrines, qui arrivent avec une approche différente. Puisque c'est à ce moment-là qu'on voit l'introduction de l'aspect probabilité. C'est à ce moment-là qu'on a parlé aussi de scénarios qui pourraient être exclus. Des choses très très peu probables, avec des dispositifs de sécurité robustes, on se dit que c'est quand même un peu contraignant de les maintenir pour la maîtrise de l'urbanisation. Donc on les a mis de côté, et conservés pour les plans de secours. Pour la maîtrise de l'urbanisation, ça ne nous regarde pas. Ça a nécessité de revenir vers les exploitants, en leur disant : dans vos gros scénarios qui envoient du rouge partout, est-ce que certains ne pourraient pas être exclus ? Donc éventuellement, avec des mesures qui existent déjà, ou alors peut-

être rechercher de nouvelles mesures de réduction des risques. [...] Pour arriver à une représentation de l'aléa à la fin, qui soit correcte et qui puisse ensuite amener à un PPRT applicable. Parce qu'on aurait pu faire un PPRT tout de suite, mais les collectivités ne suivaient plus. Ça ne servait à rien de continuer comme ça pour avoir un PPRT. On enlève la moitié de la zone industrielle... On ne pouvait pas du tout le mettre en place comme ça.» Entretien DREAL 76, 27 novembre 2018.

Cette distinction rend réalisable, selon les acteurs, une action de prévention : au Havre, « *tout le centre-ville aurait été en secteur d'expropriation sinon* » (Entretien DREAL, 27 novembre 2018). La complémentarité entre les mesures de prévention des risques et celles de gestion de crise est donc d'abord organisée par la répartition des phénomènes considérés. En matière d'inondation, l'évaluation de la probabilité des aléas détermine également cette distribution, mais qui se trouve inversée par rapport aux risques industriels. Les dispositifs structurels de maîtrise de l'aléa (digue, barrages) sont souvent bâtis en France pour faire face à des événements de probabilité vingtennale, voire cinquantennale, mais rarement au-delà (dans le secteur nucléaire par exemple). La prévention des risques dans les PPRi s'intéresse, elle, à des événements de probabilité centennale. Rien qu'en ce qui concerne cette répartition de ces deux facettes de prévention des risques, l'articulation manque de clarté (Dubois-Maury et Chaline 2002). Les gestionnaires de crise quant à eux s'intéressent finalement à des événements moins impactant. Pour la Loire à Nantes, les niveaux d'inondation auxquels les gestionnaires de crise départementaux se préparent sont bien inférieurs au niveau de la crue majeure observée sur la Loire.

Ce cadrage réglementaire par la répartition des aléas considérés conduit à envisager les politiques de prévention des risques et de gestion de crise sous le mode de l'alternative : face à un nouvel aléa, on peut le considérer soit par les politiques de prévention des risques, soit par les politiques de préparation et de réponses aux crises. Prévention des risques et gestion de crise ne sont pas seulement deux façons différentes d'envisager les dangers et d'y répondre : elles ne s'appliquent pas concrètement exactement au même type de situations. Si l'on définissait les objets de la prévention des risques et gestion de crise à partir des interventions des acteurs de DDT(M) et de SIRACED-PC, cela conduirait à considérer qu'il y a des situations pouvant être traitées de façon préférentielle par la prévention des risques, et d'autres qui le seraient par la gestion de crise.

Loin de nous l'idée d'affirmer un tel principe : dans les faits, les occasions sont multiples pour ces différents services de collaborer. La coexistence de ces deux services dans les départements a conduit, historiquement, à des collaborations ponctuelles entre leurs agents respectifs. Avant le début des années 2010, ces collaborations restent occasionnelles, aléatoires, et peu institutionnalisées. Elles sont de différents ordres : les services de la gestion de crise ont pu collaborer ponctuellement aux travaux de ceux de la prévention, et réciproquement.

1.3.2 Les acteurs de la gestion de crise dans la prévention : une expertise à peine identifiée avant les années 2010

Ce sont historiquement les services des DDE qui mènent les démarches d'élaboration des plans de prévention des risques. Les services de gestion de crise ne sont pas impliqués dans ces procédures. Pourtant, dès leur conception, les plans de prévention des risques – technologiques, mais également naturels, ne sont pas complètement hermétiques à la question de la gestion de crise, et aux autres stratégies sur les risques et les crises. En effet, des mesures complémentaires aux mesures urbanistiques sont prévues dans la réglementation et les guides d'élaboration de ces différents PPR.

Il s'agit de mesures de « prévention, de protection et de sauvegarde » pour les PPRN, élaborés à partir de 1995 ; et des mesures de « protection des populations » pour les PPRT, à partir de 2003 (encadré 3.4). Telles qu'elles sont conçues, elles constituent plutôt des passerelles juridiques (Sanseverino-Godfrin 2009) qui accordent les dispositifs existants qu'une réelle transformation de ces autres prises locales sur les risques et les crises. En pratique, ces chapitres des PPR servent plutôt à rappeler les obligations réglementaires qui incombent aux acteurs locaux (information préventive, plans de sauvegarde, etc.), plutôt qu'à en créer de nouvelles, adaptées à la situation locale. Nous verrons plus tard qu'aujourd'hui, ces catégories prennent de l'ampleur (voir 2.2.1, encadré 3.7 de ce chapitre).

Encadré 3.4 : Les mesures non urbanistiques des PPR entre 1995 et 2010

La loi de 1995 ne décrit pas plus avant ces mesures de « prévention, de protection et de sauvegarde », sinon qu'elles doivent être prises par les collectivités publiques, dans le cadre de leur compétence, ou par des particuliers. En revanche, les mesures de « protection des populations » dans les PPRT sont décrites dès 2003 : elles sont « relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine. Ces mesures peuvent notamment comprendre des prescriptions relatives aux mouvements et au stationnement des véhicules de transport de matières dangereuses. » (article 515-16. IV, code de l'Environnement). Cette formulation, qui reste peu précise, met plutôt l'accent sur les travaux à réaliser pour mieux protéger ces bâtiments existants. Néanmoins la notion « d'utilisation » des constructions pour les PPRT, et de « prévention et de sauvegarde » pour les PPRN ouvre la voie à des mesures bien différentes de celles du contrôle de l'urbanisme.

Les guides d'élaboration des PPR sont plus discrets sur le contenu de ces mesures non urbanistiques. Le guide PPRi de 1999 précise que « ce sont essentiellement des mesures d'ensemble qui ne sont pas directement liées à un projet spécifique et qui doivent être prises par les collectivités publiques, en respectant les compétences qui leur sont dévolues, ou incomber aux particuliers » (Garry et Graszak 1999, 82). Surtout, il précise qu'« elles sont notamment destinées à assurer la sécurité des personnes et à faciliter l'organisation des secours » (ibid). Ainsi, différents types de mesures sont évoqués : les « mesures non structurelles », comprenant notamment l'organisation des plans de secours, des aménagements signalisant ou surveillant le danger ; mais aussi des « travaux d'entretien ou de protection » ; et enfin la « maîtrise des écoulements et des ruissellements ». Si les mesures liées à la maîtrise de l'aléa continuent à constituer une part importante du programme, le lien avec les mesures de réduction de la vulnérabilité et de préparation est affirmé.

Dans le guide PPRT de 2007 (DGPR 2007), les mesures de protection des populations ne sont pas explicitement détaillées. Mais le guide mentionne les modes d'action pour réduire la vulnérabilité, qui vont au-delà des actions sur l'urbanisme. Il évoque également les actions sur le bâti (par son renforcement), et les mesures sur les usages (interdiction ou restriction de certains usages). Elles peuvent ainsi faire partie des mesures de protection. Par ailleurs le lien à effectuer avec la procédure de gestion de crise ORSEC-PPI est rappelé à plusieurs reprises. Les dispositifs semblent complémentaires : au PPRT de prévoir le confinement dans un local, au PPI l'évacuation des personnes. On remarque par contraste que les dispositifs ORSEC inondation ne sont pas mentionnés dans le guide PPRi de 1999.

Enfin, bien plus que de proposer de nouvelles mesures, il s'agit davantage, au travers de ces mesures « non urbanistiques », de penser et clarifier les liens avec les autres dispositifs pouvant être adoptés

localement face aux risques traités dans les PPR. Elles invitent les acteurs à adopter une « approche globale de la prévention » dont l'opérationnalité n'a guère été évaluée.

Ainsi, si ce n'est pour rappeler les obligations réglementaires relatives à la gestion de crise, les acteurs locaux de la crise ne semblent pas avoir de raison d'intervenir dans l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT. Dernier signe de ces faibles liens : les termes de « gestion de crise », ou même de « préparation » restent absents de ces différents textes (lois et guides). Sur les terrains enquêtés, les différents PPR prescrits localement avant les années 2010⁹⁹ ne sollicitent pas les SIRACED-PC.

Les SIRACED-PC peuvent néanmoins apporter des expertises techniques au cours d'autres instances relatives à la prévention des risques, organisées cette fois sous l'égide de la préfecture, et fortement cadrées dans l'organisation préfectorale : le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)¹⁰⁰, les commissions de sécurité des établissements recevant du public, et enfin les comités locaux d'information et de concertation sur les risques technologiques (CLIC), remplacés par les commissions de suivi de site (CSS) en 2015. Ces différentes instances ont des origines réglementaires, des objectifs et des contours sensiblement différents. Si les avis de toutes ces commissions sont consultatifs, leur portée est différente. Les commissions de sécurité des ERP veillent au respect des mesures de police et de surveillance des ERP, vis-à-vis des risques d'incendie notamment. Leur approbation est nécessaire pour ouvrir un nouvel établissement. Les CODERST émettent des avis pour tous les actes relatifs aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)¹⁰¹. Quant aux CSS, ce sont des organes d'information et de concertation autour des sites Seveso classés « seuil haut », qui n'émettent pas d'avis. Contrairement aux deux premiers, qui sont organisés pour l'ensemble du département, le CSS est spécifique à certains territoires, ici la zone industrialo-portuaire (ZIP) du Havre¹⁰². Le SIRACED-PC est membre de toutes ces instances, et peut donc s'exprimer et voter sur les différents projets présentés. Ces commissions n'ont pas connu d'évolutions très importantes depuis le milieu des années 2000¹⁰³ : nous développons ici la façon dont elles fonctionnent aujourd'hui, en assumant l'hypothèse que l'intervention du SIRACED-PC n'a pas connu d'évolutions importantes.

Cette participation reste extrêmement formelle : le SIRACED-PC vérifie que les principales réglementations vis-à-vis de la préparation et la gestion de crise sont respectées, ou apporte des éléments d'informations sur des évolutions réglementaires. Mais les actions mêmes du service ne sont que très peu discutées dans ces instances, celui-ci n'intervenant qu'à la marge pour apporter une expertise sur les sujets de crise. Ainsi, pour les CLIC puis les CSS de la ZIP du Havre, le SIRACED-PC est représenté très régulièrement. Emmanuel Martinais souligne que la présence systématique du préfet au CLIC incite les services administratifs à être présents, pour « tenir leur

⁹⁹ Le PPRI de la Loire amont, adopté le 12 mars 2001, le PPRI de la Sèvre nantaise, adopté le 3 décembre 1998, le PPRI de la Lézarde, prescrit le 26 juin 2003, et le PPRN de Gonfreville l'Orcher, prescrit le 23 mai 2001.

¹⁰⁰ Créé en 2006, le CODERST remplace le conseil départemental d'hygiène.

¹⁰¹ Les installations classées pour la protection de l'environnement correspondent à une nomenclature qui catégorise toutes les exploitations industrielles ou agricoles, susceptibles de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou des nuisances. Le classement implique des mesures de déclaration ou d'autorisation auprès des services de l'État.

¹⁰² Et du Havre-Antifer, un site situé plus au nord de l'agglomération, mais beaucoup plus restreint.

¹⁰³ Si ce n'est un affaiblissement de leur portée, notamment avec la mise en place de procédures de restrictions des informations communiquées, considérées comme trop sensibles dans un contexte de menaces terroristes, et la simplification des avis de l'État, qui réduit le nombre de dossiers passant devant les commissions.

place», et à beaucoup intervenir. Mais il n'évoque pas les services de crise parmi ceux qui s'expriment le plus (Martinais et al. 2010). Au Havre, les quelques interventions relevées entre 2012 et 2019¹⁰⁴ portent sur des retours d'expérience d'incidents survenus localement, ou sur l'évolution des procédures réglementaires relatives aux pollutions atmosphériques. Ces agents ne s'expriment pas sur les autres procédures discutées (de prévention des risques notamment), ou sur les modes de gouvernance collective de ces risques.

De même, le CODERST est avant tout un lieu servant à assurer sa légitimité à l'administration, en enrôlant des acteurs locaux dans des processus d'évaluation des risques largement déterminés en amont. Leur justification est avant tout instrumentale (Rothstein 2004), au sens où elle vise à renforcer la confiance du public dans les décisions prises, et non à intégrer de nouvelles données, et de nouveaux points de vue dans l'identification et la prévention des risques (Rey-Thibault 2017). L'intervention du SIRACED-PC au sein du CODERST respecte pleinement ce caractère procédural :

« Ce matin on était en pré-CODERST. [...] Je ne pense pas que ce ne soit ni officiel ni réglementaire, c'est une harmonisation avec les services de l'État, savoir ce qui va pouvoir être discuté, qu'on puisse être tous informés du dossier qui va être débattu [...]. [Quelle est votre intervention ?]. [...] Là il y en avait deux qui m'intéressaient plus spécifiquement, puisqu'on parlait d'une canalisation de gaz qui passait sous la Seine et traverse tout le département. J'avais aussi une demande d'autorisation de construction d'un pipeline de près de 23 km en plein dans la zone PPI de Port-Jérôme. Donc ce sont des dossiers qui vont avoir une incidence sur la constitution du PPI. Et on recolle un petit peu les morceaux, pour être sûr que quand le PPI va être fait, on ait pris tous les éléments en compte.

[C'est pour s'informer de l'apparition de nouvelles sources de risques ?] Ça me permet de m'informer sur ces nouveaux risques, mais le SIRACED-PC a une voix pour le vote lorsque les ICPE passent en CODERST. [Donc s'il y a des évolutions qui créent de nouveaux risques...] [...] Le SIRACED-PC va surtout raisonner en termes de population, de protection civile. Et éventuellement si le risque était trop grand [...] on en discuterait avec la DREAL ou le SDIS ou l'exploitant peut-être, pour essayer de trouver une solution qui soit beaucoup moins dangereuse pour la population.

[et la dangerosité, comment vous l'évaluez, par rapport aux types d'infrastructures proposées ?]. [...] Je peux vous parler d'Air Liquide par exemple. La DREAL nous a fourni un rapport d'inspection, et je prends en compte tous les paramètres dedans : le projet lui-même, la zone de danger, quelle interprétation ont fait les autres services de l'État. En compilant tout ça, on peut déterminer si l'enjeu est acceptable, si le risque est acceptable plutôt, ou si on va émettre notre veto, ou dire on l'accepte, mais il faut telle mise en place d'infrastructure, de signalisations. Ça peut être une inspection régulière. [...] Donc en pré-Coderst on s'est dit que "il va falloir faire comme ça, s'assurer que le PSI – le plan de secours - soit bien donné". On met des choses en place pour que ça puisse, entre guillemets, rentrer dans les clous. Mais ce n'est jamais unilatéral. » Entretien « Agent G » SIRACED-PC 76, 4 octobre 2018.

L'établissement de prédiscussions et d'échanges en préparation des CODERST permet au SIRACED-PC de partager son point de vue avec les autres services de l'État, afin de construire une position unique. Son expertise ne modifie qu'à la marge les contenus des avis de prévention

¹⁰⁴ Données relevées à partir des comptes-rendus des CLIC et des CSS entre 2012 et 2019, disponibles en ligne sur le site de la DREAL Normandie : <https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/les-clic-css-dans-la-seine-maritime-a1227.html#CSS-de-la-zone-industriale-portuaire-du-Havre-et-du-Havre-Antifer-CSS-nbsp>, consulté le 9 juin 2022.

des risques, puisqu'il s'agit avant tout de s'assurer d'avoir des informations suffisantes, ou de prêter attention à la suite des dossiers.

La participation du spécialiste local de la gestion de crise dans les dossiers de prévention des risques reste donc extrêmement anecdotique et formelle avant les années 2010. Il en est de même pour les interventions de la DDE à la planification et la réponse aux crises. Mais contrairement à ce que nous venons de voir pour les SIRACED-PC, ces interventions sont beaucoup moins formalisées.

1.3.3 Les DDE : une mobilisation pendant les événements, sans préparation

Avant la mise en place des DDT(M) en 2009, qui s'accompagne d'une autorité réaffirmée des préfets, les agents des DDE pouvaient tout à fait être sollicités par ce dernier, dans le cadre d'événements majeurs, ou pour assurer la continuité de service public de leur mission. Mais cette intervention prenait des formes ponctuelles, exceptionnelles, et peu organisées.

« Le préfet devait interroger ses services : DIREN, DAAF, DDE¹⁰⁵, etc. [...] Et il y avait aussi un système de permanence et d'astreintes. » Entretien service risque DDTM 44, 29 novembre 2019.

Les agents présents de longue date dans ces services se souviennent ainsi avoir participé et assisté le préfet dans plusieurs grands événements affectant le territoire. En Loire-Atlantique, c'est notamment le cas du naufrage de l'Erika¹⁰⁶ en 1999, et de la grippe H1N1 10 ans plus tard. En tant que fonctionnaires de l'État, les agents volontaires ont pu être mobilisés pour répondre à l'activité exceptionnelle impliquée par la mobilisation des services de l'État :

« Le naufrage de l'Erika, [...] pendant 6 mois on s'est relayés - notamment les cadres volontaires, mais le volontariat était aussi ouvert à d'autres agents éventuellement, sur une cellule post-crise à Saint-Nazaire, tous les jours, y compris le week-end. Il y a eu des volontaires de la DDTM, enfin la DDE. [...] Moi je sais avoir été affectée plusieurs fois sur toutes les factures et les marchés que l'on lançait, pour les karchers, pour nettoyer les eaux... [...] La priorité était la crise, sur les services métiers. Moi je n'étais pas du tout sur les risques à l'époque, mais on nous avait demandé du bénévolat, sachant qu'ensuite on a pu récupérer, parce que c'était prenant, on terminait tard le soir tous les jours.

Sur la grippe H1N1, à un moment donné on a été réquisitionnés aussi pour être volontaires pour tenir des centres, et aider à tenir des centres pour l'accueil, etc. [...] » Entretien service risque DDTM 44, 29 novembre 2019.

À l'époque, ce n'est pas pour leur maîtrise spécifique des sujets de risque, et leur connaissance du territoire que les agents des DDE pouvaient être sollicités par le préfet pour l'assister dans la gestion de crise. Ils apparaissent plutôt comme des ressources facilement mobilisables par l'État pour exercer une grande diversité d'activités liées à la situation d'urgence. Ici, la fonctionnaire de la DDE se souvient être intervenue en dehors de son domaine d'expertise, pour assurer des tâches administratives exceptionnelles, provoquées par la crise (passer des marchés, tenir des centres d'accueil, etc.). En parallèle, les agents techniques des DDE pouvaient également être mobilisés dans le cadre de leur mission. Dans son étude de la tempête de 1999, François Dedieu souligne que

¹⁰⁵ DIREN, Direction régionale de l'environnement, entre 1991 et 2009 – fondues dans les DREAL par la suite ; DAAF : direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt ; DDE : Direction départementale de l'équipement.

¹⁰⁶ En décembre 1999, le pétrolier Erika fait naufrage au large de la Loire-Atlantique, provoquant une marée noire sur les côtes, souillées sur plus de 400 km, et nécessitant d'importantes opérations de nettoyage.

les services de la DDE ont été très impliqués en tant que services techniques et opérationnels, notamment pour déblayer les routes, mener des opérations de sécurisation et de reconstruction des digues protégeant la côte (Dedieu 2013). En effet, jusqu'en 2007, les DDE sont en charge de la voirie départementale et nationale non concédée. Outre les compétences techniques que cette main-d'œuvre implique, elle constitue une force de personnels mobilisables très conséquente.

La collaboration des services déconcentrés du ministère de l'Environnement dans les situations de « crise » est donc ancienne. Mais elle s'appuie essentiellement sur la mobilisation d'agents volontaires, rarement dans le cadre de leurs missions habituelles, et de leurs compétences spécifiques. La gestion de crise ne fait pas proprement parler de leurs missions, et peu d'organisation et de planification *ad hoc* se sont montées. Au cours de nos entretiens, ces expériences passées de mobilisation pendant des crises sont souvent évoquées pour souligner la différence, et appuyer le contraste avec les modes de participation actuels de la DDT(M) pendant les crises, que nous allons expliciter par la suite (2.2 de ce chapitre).

Le cadre réglementaire sur lequel s'appuyaient ces interventions ponctuelles prévoyait pourtant des formes de préparation au sein des services déconcentrés des ministères, en particulier ceux du ministère de l'Équipement. Historiquement, les formes de collaborations envisagées par la réglementation sont essentiellement militaires. La coopération entre les ministères est d'abord envisagée sous l'angle de la mobilisation de l'ensemble des services en cas de conflit armé. Les différents ministères, de l'Équipement ou des Transports doivent satisfaire « les besoins de transports nécessaires à la défense », et donc « préparer la réunion et l'utilisation de tous les moyens civils de transports »¹⁰⁷, et « préparer la réunion et l'utilisation de tous les moyens d'exécution de travaux publics et de bâtiment et leur adaptation aux besoins de la défense »¹⁰⁸. Dans un premier temps, les services déconcentrés n'ont guère d'obligation en matière de préparation, qui incombe au niveau central.

La mise en place des zones de défense dans les années 1950, et l'approfondissement de leur rôle dans l'organisation d'une réponse déconcentrée s'accompagne d'une structure parallèle *ad hoc* dans les autres ministères, pour interagir avec cette structure de défense. Des interlocuteurs sont désignés au sein des administrations déconcentrées de l'Équipement et des Transports, pour assurer la transmission de l'information, et la coordination dans la mobilisation des ressources humaines et matérielles de ces ministères pour les questions de défense¹⁰⁹. Il s'agit bien exclusivement de défense ou de défense civile, c'est-à-dire de l'organisation en cas de conflit militaire sur le territoire. C'est à partir des années 1990 que leur rôle en matière de préparation va s'approfondir : les services déconcentrés du ministère de l'Équipement (DDE) sont chargés de répertorier « les entreprises de location de matériel de génie civil », qui doivent déclarer leur matériel¹¹⁰, ainsi que les véhicules immatriculés des « entreprises qui concourent au transport routier »¹¹¹. Très rapidement, un outil de centralisation de ces informations est proposé, au moyen de la base « PARADES », pour

¹⁰⁷ Décret 65-1103 du 15 décembre 1965 relatif à l'organisation des transports pour la défense.

¹⁰⁸ Décret n° 65-1104 du 15 décembre 1965 relatif à l'organisation des entreprises de travaux publics et de bâtiment pour la défense.

¹⁰⁹ Décret n° 71-918 du 10 novembre 1971 relatif à l'organisation territoriale de la défense au ministère de l'Équipement et du Logement et au ministère des Transports.

¹¹⁰ Arrêté du 25 octobre 1993, relatif au recensement des matériels de génie civil des entreprises de location.

¹¹¹ Arrêté du 5 août 1994 relatif à l'organisation des transports routiers pour la défense.

« programme d'aide au recensement et à l'activation des entreprises pour la défense et la sécurité civile ». Elle sert de support pour faciliter la réquisition par le préfet des moyens pour des situations de défense, et très rapidement de sécurité civile, comme son nom l'indique. C'est donc par la préparation des mesures de réquisitions que les DDE commencent à s'organiser pour préparer les épisodes de crise. Mais cette connaissance spécifique, qui tient dans la mise à jour de la liste des moyens matériels et humains pouvant être utiles pour répondre aux crises, n'est pas directement liée à l'expertise des DDE en matière de risque. Les premières préparations formelles à la gestion de crise sont décorrélées des activités de prévention, et liées plutôt aux compétences en matière de voirie et de sécurité routière des DDE.

Ainsi, avant les années 2010, et la mise en place des directions départementales interministérielles, il n'existe que très peu de contributions formelles et d'organisation *ad hoc* pour mobiliser les services déconcentrés des ministères sectoriels dans la préparation et la réponse opérationnelle aux épisodes de « crise ». Localement, des initiatives peuvent néanmoins émerger, comme la réalisation de cartographies pour les plans de secours des préfetures par les DDE d'Île-de-France (Beucher 2008). Cela ne s'incarne pas dans une réglementation spécifique, et est donc fortement dépendant des décisions locales. La préparation incombe essentiellement au ministère central de l'Environnement.

Le transfert des compétences de voirie ainsi que des agents exerçant ces missions aux conseils généraux à partir de 2010 obère ces capacités d'intervention et amoindrit les ressources des DDE à disposition des préfets pour la gestion de crise (Bahé 2010)¹¹². Cet affaiblissement numérique pourrait ainsi conduire une moindre intervention des DDT(M) à la réponse aux crises. Nous allons voir qu'il n'en est rien : la mise en place des DDT(M) à partir de 2009 conduit au contraire à renforcer et institutionnaliser sa participation à la préparation et la réponse aux crises départementales. Le paradoxe veut que ce soit au moment où les services territoriaux se trouvent affaiblis numériquement qu'une demande plus formelle de participation à la gestion de crise est formulée.

Cette première partie nous a ainsi permis de constater à quel point l'organisation de l'État territoriale est segmentée entre les missions de prévention des risques, et celles de préparation et de réponses aux crises. Exercées par deux services différents, ces missions relèvent de cadres réglementaires qui dialoguent peu, mobilisent des professionnels aux cultures de travail très différentes, et s'exercent dans des institutions qui ne poussent et ne facilitent pas leur collaboration. Celles-ci existent de façon ponctuelle avant 2010. C'est à l'initiative des agents territoriaux seulement que des collaborations peuvent se mettre en place, mais elles restent extrêmement anecdotiques.

En revanche, à partir des années 2010, sous l'influence de changements organisationnels à l'échelle territoriale (création des DDTM), et réglementaire (affirmation du rôle de chaque ministère dans la gestion de crise, en particulier du ministère de l'Environnement), de nouveaux espaces de collaborations émergent localement. Il s'agit à présent de voir comment les agents territoriaux se saisissent de ces transformations : s'agit-il avant tout de promouvoir, encourager et développer ces

¹¹² Sophie Bahé (2010) évoque 30 000 agents transférés. On peut également observer la baisse drastique du nombre d'agents au sein du ministère de l'Environnement, entre 2008 et 2018 (plus de 80 000 agents en 2009 ; plus que 50 000 en 2018). Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2493501>.

évolutions, de les transformer, et les adapter localement, ou bien d'y résister et d'en amoindrir la portée ?

2. La structuration des collaborations entre DDT(M) et SIRACED-PC depuis 2010

La dernière décennie a vu une transformation importante, et pourtant assez silencieuse, de ces collaborations entre services de prévention des risques et de gestion de crise départementaux. Nous exposerons les évolutions réglementaires qui conduisent à ces changements : elles vont dans les deux sens, les gestionnaires de crise locaux contribuant à la prévention, et les acteurs de la prévention contribuant à la préparation et à la réponse aux crises. Ces évolutions réglementaires ne sont toutefois pas univoques : si certaines imposent de nouvelles collaborations, d'autres les rendent possibles et les encouragent, sans beaucoup de précisions sur les façons de procéder.

Il nous faut donc déterminer comment ces transformations réglementaires sont reprises et opérationnalisées localement. Ici, nous verrons plus fortement « l'épaisseur institutionnelle » de ces acteurs (Evans et *al.* 1985), à même de se réapproprier, de transformer ces nouveaux cadres réglementaires, voire même d'en influencer la rédaction. Les collaborations seront étudiées de façon symétrique : d'abord quelles sont les interventions de la DDT(M) en matière de gestion de crise (2.1), puis la façon dont le SIRACED-PC intervient en matière de prévention des risques. (2.2). Nous verrons que ces transformations conduisent à une réelle asymétrie dans leurs conséquences locales (2.3). Ces conséquences asymétriques portent à la fois sur les services, la façon dont intégrer ces nouvelles missions et ces nouvelles collaborations les affecte, mais également sur les pratiques de prévention des risques et de gestion de crise. L'enjeu est bien celui-ci : comprendre dans quelle mesure les nouvelles collaborations enrichissent, transforment, réorientent les actions locales de prévention des risques et de planification et de réponse aux crises.

2.1 L'institutionnalisation de la crise au sein des DDT(M)

La mise en place des DDT(M) bouleverse à de nombreux égards les modes de production de l'action publique locale de l'État, ainsi que les formes de travail de ses agents territoriaux (Poupeau 2011). Une question centrale est alors celle de la recomposition des formes de hiérarchie qui s'exerce sur ces organisations (Bezes et Le Lidec 2010 ; Poupeau 2013). La nouvelle compétence de gestion de crise qui se met en place à partir de 2010 permet de revisiter sous un autre angle cette recomposition. Si l'introduction de cette mission reste assez confidentielle et anecdotique dans un premier temps, elle va se densifier au cours des années 2010. En s'appuyant sur les expertises des risques territoriaux détenus en DDT(M), ses agents vont se voir responsables d'une plus grande préparation et participation aux épisodes de « crise » départementaux.

2.1.1 Les doubles sources réglementaires d'une mission de gestion de crise en DDT(M)

La création des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) instituée, à plusieurs niveaux, de nouveaux espaces de collaborations avec les préfetures, et plus particulièrement les SIRACED-PC. Si l'ensemble de la réforme peut être qualifiée « d'hybridation » des logiques sectorielles et territoriales de mise en œuvre des politiques publiques (Bezes et Le Lidec 2010), en ce qui concerne plus précisément les DDT(M), la transformation repose avant tout sur la nouvelle autorité préfectorale (comme nous l'avons vu au 1.1.2 de ce chapitre).

Cette autorité du préfet est affirmée plus précisément sur la thématique de la gestion de crise. En effet, dès 2009, dans les décrets les instituant, il est précisé que les DDI « concourent » « à la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale »¹¹³. Contrairement aux services dont elle est héritière, la DDT(M) se voit alors impliquée de façon générale à la gestion de crise départementale, sans spécification de ses missions. Ce n'est plus seulement dans le cadre de la continuité de ses activités qu'elle doit intervenir. Cette compétence très générique de concours donne un cadre plus formel aux mobilisations ponctuelles des agents des DDE qui préexistaient. Cette nouvelle compétence générique n'est que la première pierre d'un nouvel axe d'intervention des DDT(M), qui va se déployer et se consolider au cours des années 2010.

« C'est vrai qu'il fût un temps où on était axés que sur les PPR, aujourd'hui on déploie l'ensemble des axes de la politique, jusqu'à la gestion de crise. Il fut un temps où nous n'avions pas de mission spécifique de gestion de crise. On en a eu... Alors pour moi ça a été très affirmé en tant que DDTM, où on a été, en tant que DDI, on a eu des missions de gestion de crise assez précises vis-à-vis du préfet. Donc ça été une première étape, et ensuite s'est construit la mission RDI. Une mission relativement nouvelle. » Entretien Service risque DDTM 44, 29 novembre 2019.

À partir de 2011, ce rôle se trouve davantage concrétisé avec la création d'une mission « RDI », pour « Référent départemental inondation »¹¹⁴ (encadré 3.5). Le terme n'est pas explicitement adopté à l'époque, il s'agit d'une mission d'appui technique menée par les DDT(M), dans le cadre du dispositif de gestion de crise ORSEC inondation, auprès des SIRACED-PC.

Encadré 3.5 : La mission RDI

La mission RDI « référent départemental inondation » est créée en 2011. Il s'agit d'une mission supplémentaire, demandée aux DDT(M), pour assister les préfetures pour faire face aux épisodes d'inondation.

Elle est avant tout conçue pour faire suite à l'amélioration et au progrès des capacités de prévisions des crues et des inondations, initiée en France à partir de 2002. Une nouvelle structuration des services de vigilance de crue se met en place, à travers les services de prévisions des crues (SPC), et le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), qui coordonne au niveau national la vigilance des crues. Ces nouveaux services réalisent d'importants progrès en matière de prévision. Une instrumentation automatisée des cours d'eau permet de fournir une information précise et actualisée sur la survenue des crues sur un ensemble de cours d'eau dits « surveillés ». L'information, disponible par exemple avec le service internet « Vigicrue », consiste en des données actualisées deux fois par jour sur la hauteur d'eau et le débit des 22 800 km* de cours d'eau surveillés. Ces services proposent également des prévisions de l'évolution de ces débits et hauteurs d'eau, pour des délais variant entre 24 et 72 h. Ils réalisent alors une vigilance crue, qui se traduit par une couleur (vert, jaune, orange ou rouge), indiquant la probabilité d'un débordement et sa gravité. Cette dernière information peut s'avérer cruciale pour anticiper les inondations à venir. Or les services qui la produisent sont établis à une échelle régionale, voire suprarégionale, et ne peuvent démultiplier les contacts avec les services départementaux responsables de la gestion de crise (SIRACED-PC et SDIS notamment).

L'objectif de la mission RDI est donc, au départ, de créer un intermédiaire, un relais départemental, des connaissances entre ces services qui assurent la surveillance et la prévision de cette information sur les

¹¹³ Article 3 du Décret 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (le décret de création des DDI).

¹¹⁴ Circulation interministérielle du 28 avril 2011 relative à la définition et à l'organisation au sein de la DDT(M) de la mission départementale pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises d'inondation.

crues et les gestionnaires de crise départementaux. Ce relais doit être assuré par les DDT(M) : leurs agents doivent « interpréter les données hydrologiques transmises par le SPC » (circulaire du 28 avril 2011).

Cependant, d'emblée la mission propose une vision extensive du rôle des DDT(M) dans la gestion de crise : il ne s'agit pas seulement d'une assistance pendant l'évènement, mais également d'accompagner la préparation à cette intervention. Cette préparation s'appuie sur les connaissances propres des DDT(M) dans les territoires, tout particulièrement celles relatives aux « enjeux » potentiellement inondés. La DDT(M) n'est donc pas seulement un « relais » d'une information produite à l'échelle régionale, mais doit assurer « leur traduction en termes d'enjeux territoriaux et de conséquences à attendre » (circulaire du 28 avril 2011). Ce rôle de traducteur est permis par le lien avec les autres missions assurées au sein des DDT(M), et notamment la connaissance des inondations passées (AZI), et des territoires exposés aux inondations (TRI, PPRI, etc.).

En 2018, les contours de cette mission sont élargis (note technique du 29 octobre 2018)¹¹⁵. Il ne s'agit plus seulement d'assurer une aide à la gestion de crise sur les cours d'eau surveillés, mais d'étendre cette aide à d'autres sources d'inondation, à savoir les inondations par submersion marine sur le littoral, et les inondations dues aux cours d'eau non surveillés.

Dès lors, les données à interpréter, produites par des institutions nouvelles, sont plus nombreuses : les données de surveillance météorologiques, les connaissances spécifiques des gestionnaires de bassin versant, qui peuvent avoir équipé leurs réseaux de capteurs, d'échelles de mesure, etc.

* au 5 juin 2020 (chaque année, davantage de linéaires de cours d'eau sont équipés pour être surveillés).

La mission RDI, institutionnalisée à partir de 2010, donne un contenu précis à la mission de gestion de crise des DDT(M) : il s'agit à la fois d'un rôle de préparation et d'appui pendant les épisodes de crise d'inondation. Déjà, cette mission exploite le positionnement des DDT(M) à l'intersection entre des logiques sectorielles et territoriales. Elles sont des relais des expertises du ministère de l'Environnement (les SPC en DREAL notamment), mais interviennent pour le compte du préfet, en collaborant avec le SIRACED-PC.

À partir de 2011, l'autorité ministérielle s'affirme davantage. L'intervention des DDT(M) pendant la crise n'est plus seulement à destination du préfet, mais doit également servir à remonter des informations vers les échelons ministériels. Une nouvelle fonction est créée au sein des DDT(M), celle de « Responsable Sécurité-Défense » (RSD). Elle reprend et étoffe très largement le rôle de « correspondant de défense » préexistant, mais surtout affirme son rôle pour toutes les situations de crise, bien au-delà des seules questions de défense. Alors que jusque-là, les responsabilités ministérielles en matière de sécurité et de défense n'avaient que très peu conduit à des dispositions pour les échelons départementaux, des liens sont créés entre eux pour les sujets de gestion de crise. Le rôle du RSD, « confié à un directeur adjoint ou un chef de service », est de mettre en place « un réseau de correspondants, internes au service et extérieurs, pour collecter et traiter l'information »¹¹⁶. Elle prévoit également « une mission de veille, de traitement et de transmission des informations relatives à la prévention et au traitement des situations de crise ». À cette période,

¹¹⁵ Note technique du 29 octobre 2018 relative à l'organisation des missions de référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion de crises d'inondation sur le territoire national (TREP1817757N).

¹¹⁶ Circulaire du 10 mai 2011, relative aux échanges d'information entre l'administration centrale du MEDDTL et les échelons déconcentrés, pour la prévention et le traitement des crises.

les ministères sectoriels se voient impliqués plus activement dans les opérations de gestion de crise, avec le renforcement du corps des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, et de la coordination interministérielle de crise¹¹⁷. Ces services renforcent alors le lien avec leurs échelons territoriaux pour les sujets de crise. Les liens sont doubles : les services centraux accompagnent la déclinaison de la planification de crise, « traduisant » les recommandations, mais s'appuient également sur leurs interlocuteurs locaux pour des remontées de terrains (November et Azémar 2018). Tout en rappelant le double niveau d'autorité des DDT(M), puisque l'information relative à l'évènement en cours doit être soumise aussi bien aux préfets de départements qu'aux DREAL de zone et aux hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, la circulaire du 10 mai 2011 crée et affirme une nouvelle chaîne sectorielle de circulation de cette information¹¹⁸. La gestion de crise territoriale est également ministérielle.

En 2014, le principe des « Responsables sécurité-défense » (RSD) est étendu à l'ensemble des DDI, plus seulement aux DDT(M). Une nouvelle instruction permet au Secrétariat général du gouvernement de confirmer l'importance de toutes les DDI dans la gestion de crise, dans leur rôle vis-à-vis des préfets. Elle décline les attentes pour toutes les DDI, et détaille pour chacune les responsabilités et les actions spécifiques qu'elles peuvent mener. En ce qui concerne les DDT(M), elle indique que « leur connaissance de proximité des territoires et des acteurs [...] est un outil irremplaçable pour la gestion des crises »¹¹⁹. À ce titre, elles sont des services indispensables à la réponse aux crises, et doivent s'organiser pour maintenir leur activité en dépit de perturbations possibles. Elles doivent s'engager dans des opérations *ad hoc* de préparation et d'exercices de gestion de crise. Le rôle du RSD est conforté : il met en place et maintient toute l'organisation et les outils relatifs à la crise. Il s'agit des documents de planification, d'anticipation des crises, dans leur secteur d'expertise spécifique, ainsi que de l'organisation pour assurer la continuité de service. Celle-ci se traduit à la fois par des astreintes de direction et de sécurité ; et par des plans de continuité d'activité (PCA), pour faire face à des pénuries de personnels, pouvant notamment être liée à des pandémies.

La mise en place de cette nouvelle mission engendre alors toute une activité au sein des DDT(M) qui doivent déployer de nouvelles organisations, et consolider de nouvelles compétences pour répondre à ces nouvelles attentes, nombreuses :

« Et l'autre volet qui est la gestion de crise. C'est plus le SIRACED-PC qui pourra vous l'exprimer, mais la DDT, on est attendu, en tout cas en matière de crise, sur la coordination des gestionnaires routiers, même si nous on ne s'occupe plus de routes. On est attendu effectivement sur le risque inondation, et maintenant la submersion marine, pour laquelle on n'a pas forcément tous les outils. Et puis après, ce qui est un peu classique, c'est sur la mobilisation, s'il y a besoin d'engin de chantiers, d'engin de levage ou autre. [Avec la fameuse liste PARADES ?] Oui, on est attendu là-dessus. »
Entretien direction DDTM 44, 31 août 2018.

Les missions de gestion de crise des DDT(M) sont pour partie dans la continuité et le renforcement des interventions préexistantes, en matière de connaissance routière et des moyens à

¹¹⁷ Voir notamment la circulaire du 2 janvier 2012, relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures (n° 5567/SG).

¹¹⁸ Circulaire du 10 mai 2011 relative aux échanges d'information entre l'administration centrale du MEDDTL et les échelons déconcentrés, pour la prévention et le traitement des crises (DEVK1113062C).

¹¹⁹ Instruction du 7 octobre 2014, relative au rôle des directions départementales interministérielles (DDI) dans la prévention, la préparation, la gestion de la crise, et de la post-crise.

réquisitionner : en ce sens, elles institutionnalisent des collaborations préexistantes avec le SIRACED-PC. D'autre part, ces missions s'appuient sur des exigences nouvelles, en mobilisant non plus seulement l'expertise « équipement » des DDT(M), fortement amoindri, mais leurs connaissances territoriales, en termes d'aménagements, d'enjeux, mais également d'acteurs locaux. Se pose alors la question de l'articulation entre la mission « crise » au sein de la DDT(M) et les missions plus classiques de prévention des risques. L'institutionnalisation et le déploiement des missions de gestion de crise transforment l'organisation des DDT(M). L'ampleur et la forme de ces transformations sont néanmoins fortement dépendantes des conditions locales d'exercice des DDT(M). La mise en œuvre des missions « de crise » est loin d'être uniforme : le caractère assez peu précis du contenu réglementaire laisse des marges de manœuvre pour les adapter aux conditions locales. Celles-ci restent complexes : le déploiement des missions de crise se fait dans des organisations déjà bouleversées par la réforme de 2009.

2.1.2 L'intégration complexe d'une nouvelle mission de crise dans les DDT(M)

La mission de « crise » des DDT(M) est imposée sans que des moyens supplémentaires ne lui soient octroyés, et alors même qu'elles connaissent une perte de compétences humaines conséquente. Ces nouvelles responsabilités doivent s'intégrer dans les organisations préexistantes, et impliquent alors de nombreux agents. Si des unités et des agents « gestion de crise » sont clairement identifiés, leur activité opérationnelle les amène à collaborer régulièrement avec l'ensemble des services des DDT(M).

Le déploiement de missions et d'une organisation interne ad hoc de crise

Nous venons de voir qu'il y avait plusieurs nouvelles obligations pour les DDT(M) dans la participation à la gestion de crise, pour le compte du préfet et du ministère central : une mission générique et une mission de crise spécifique, celle de la RDI. Cela implique d'identifier quels agents et quels services l'exercent. Dans les deux DD(M) étudiées, la mission « gestion de crise » est clairement identifiée au sein de l'organigramme, et est attribuée à un ou plusieurs agents, de même pour la mission RDI. Il existe différentes configurations pour les intégrer au sein des organigrammes : ces deux missions peuvent être disjointes ou associées, incluses dans un service, ou directement sous l'autorité de la direction. Dans les deux territoires étudiés, la mission de « gestion de crise » n'est pas directement reliée à celle de la prévention des risques.

À Nantes, la mission est exercée de façon indépendante, par une cheffe de mission directement rattachée à la direction.

« Ici en termes d'organisation, alors un directeur adjoint, un peu comme partout, est responsable sécurité-défense. On s'était posé la question de, éventuellement de réintroduire la mission crise dans le service transport et risque. Et si on la maintient là, auprès de la direction, ça peut paraître anecdotique, mais la cheffe de mission est membre du comité de direction. [...] Elle est cadre A, et c'est important parce que ça lui permet d'être finalement un petit peu en veille de tout ce qui se passe, parce que finalement en Comité de Direction on va parler de l'activité des services. [...] Et puis, le système d'astreinte n'est pas simple. Ici le choix a été fait que ce soient les chefs de service qui sont d'astreinte. Donc je dirais que le fait de mettre une chargée de mission pas au sein d'un service, cela crée une communauté à égalité [...] autour de l'astreinte, même si elle est animée par un des deux directeurs adjoints. Après, la mission ici du gestionnaire de crise n'est pas une mission technique. Elle a une mission d'animation, elle a une mission d'aller chercher des informations et de les mettre en forme, et enfin elle a une mission d'aller travailler, elle est quasiment une télétravailleuse, en préfecture, en sous-préfecture. [...] Et d'être

identifié par les acteurs extérieurs, que ce soit la préfecture, les gestionnaires routiers ou autre. Par contre, effectivement c'est à elle d'animer la collectivité du Comité de Direction autour de l'astreinte, de former, de sécuriser... Donc c'est un gros boulot qu'elle réalise.» Entretien direction DDTM 44, 31 août 2018.

À la DDTM 44, c'est le caractère transversal de la mission de gestion de crise qui a été privilégié. La chargée de mission, directement sous l'autorité du directeur, est responsable de la coordination de l'ensemble des services pour la préparation et la gestion de crise. Elle devient la « porte d'entrée » dans les relations avec le SIRACED-PC, pour l'ensemble des questions relatives à la planification. Si elle n'assure pas l'ensemble des astreintes pour la DDTM, c'est l'agent qui participe le plus aux coordinations préfectorales de crise, en COD, en particulier pour les interventions anticipées relatives à l'ordre public (manifestations sportives, grands événements publics, etc.). La capacité à travailler en transversalité avec tous les services de la DDTM apparaît comme un atout, chacun pouvant être mobilisé sur les questions de crise :

« C'est là aussi l'avantage de ne pas être directement rattachée à un service de la DDTM : je peux faire l'interface entre tous les services de la DDTM, et j'avais travaillé avec un autre service de la DDTM sur la couverture téléphonique portable [pour la gestion de crise]. » Entretien mission crise DDTM 44, 7 mars 2019.

À l'inverse, à la DDTM 76, la mission de gestion de crise est confiée à un agent d'un service, celui des transports – qui inclut les questions de risques depuis 2019. Il n'a pas été fait le choix de déployer une mission transversale, car la mission de crise est plutôt perçue dans la continuité avec le rôle des DDTM en matière routière.

« Dans les DDT, c'est en général le directeur adjoint qui est Responsable sécurité défense (RSD), ou le chef du service en charge des transports, quand il a l'unité gestion de crise. Donc, pendant une période ça a été ici le chef du service Sécurité Éducation Routière, qui avait la casquette de RSD. L'unité gestion de crise était un des trois pôles qui constituait le service à l'époque. Quand il y a eu des réorganisations en interne, la casquette RSD est montée au directeur adjoint, mais l'unité gestion de crise est restée au sein du service. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

Les missions de gestion de crise et de RSD sont constituées en lien avec les fonctions préexistantes de défense, concernant la préparation des moyens de transport et d'équipement. Néanmoins, le besoin d'une approche transversale à toute la DDT(M) est manifeste dans le transfert de la compétence RSD à la direction adjointe. Les agents de gestion de crise accèdent ainsi à une certaine forme de transversalité. Cela leur permet, comme à la DDTM 44 d'être la « porte d'entrée », ou l'interface, du SIRACED-PC sur l'ensemble de leur organisation. La nouvelle mission de crise dans les DDT(M) oscille donc entre des actions très spécifiques et techniques, et le besoin d'avoir un contact avec l'ensemble de la DDT(M) et notamment de ses cadres.

Cette position d'interface entre l'ensemble des missions de la DDT(M) et la préfecture implique un travail spécifique de ces agents de gestion de crise avec leurs collègues des DDT(M). Ils n'exercent pas seuls la mission d'assistance au préfet pour préparer et intervenir pendant la crise, mais doivent s'appuyer sur l'ensemble des moyens et compétences de la DDT(M) : à la fois pour donner du contenu à la mission de gestion de crise, et pour assurer une présence continue en cas de crise.

Le rôle de la gestion de crise en interne : outils, formation, intervention

S'ils peuvent intervenir eux-mêmes auprès des préfetures, et le font régulièrement, les agents « crise » des DDT(M) doivent également organiser et préparer l'intervention d'autres agents pour cette mission de crise : les cadres d'astreinte.

En effet, l'assistance au préfet en gestion de crise passe souvent par la participation aux réunions de la cellule de crise départementale (le COD) : un ou deux agents de « crise » ne peuvent assurer cette présence continue à eux seuls. Ils s'appuient alors sur une organisation *ad hoc* préexistante, l'astreinte de la DDT(M), fonction en charge de la continuité d'activité du service. Mais la participation au COD dépasse le cadre de l'astreinte : une habilitation est souvent nécessaire, et surtout les agents intervenants ont besoin d'être formés, accompagnés aux attentes spécifiques de la préfecture.

« Officiellement, pour aller en COD, il faut être habilité. Enfin, je dis officiellement, parce que plein de fois, il y en a qui y vont, alors qu'ils ne le sont pas... C'est-à-dire que selon le type de crise, il peut y avoir accès à des informations classifiées ». Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

Ces agents doivent donc être accompagnés et formés aux outils de crise développés par les agents de « gestion de crise ». Le cadre d'astreinte représente l'ensemble de la DDT(M) et de ses services, en cas d'épisodes de crise. Il doit donc connaître et savoir réaliser une partie des actes administratifs, mobiliser les connaissances, contacter les interlocuteurs, et ce pour l'ensemble des services de la DDT(M). Cette synthèse de l'activité des DDT(M) est développée de façon assez classique via des « valises d'astreinte », composées de différentes « fiches réflexes », qui permettent de répondre aux demandes du préfet.

« On peut considérer comme un outil la valise d'astreinte. Elle était sous format exclusivement papier il y a quelques années, qu'on a passé sous format informatique. Dedans, les cadres ont accès à de la cartographie, à des fiches réflexes, à des cartes et des coordonnées. Ça va être le cœur de métier du cadre : c'est surtout de la mise en relation de moyens pour traiter la crise. [chef de service] : d'appeler les bonnes personnes. Si je reprends l'exemple de la pollution de l'eau, il faut contacter l'Agence française de la biodiversité. Il y a 1) l'information dans cette valise qui dit que s'il y a ça, il faut appeler l'Agence, et il y a 2) le nom et les coordonnées du monsieur, il y a toutes les fiches des syndicats de bassin versant, sauf qu'il y en a plein qui n'ont pas d'astreintes le week-end. Donc tant pis, on appelle, on fait ce qu'on peut. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

La mise en œuvre de ces missions dans le cadre d'une assistance au préfet n'est néanmoins pas aisée : le nombre de « fiches », qui correspondent aux attentes du préfet sur divers sujets, va croissant, elles sont plus complètes et plus complexes à manipuler. Une des missions des agents « crise » des DDT(M) consiste alors à former les cadres à l'usage de ces fiches, mais de façon plus générale, à comprendre leur rôle en gestion de crise.

« [et ça sur l'aspect formation des cadres, on est plutôt sur l'aspect préparation, j'imagine pour vous, et ça consiste en quoi, quelle fréquence de mission ?]. Historiquement, c'était l'utilisation des outils internes : connaissance de la valise, savoir ce qu'on trouve dedans. Ensuite, au niveau national depuis début 2017, il y a une formation qui a été montée pour harmoniser un peu les pratiques entre les divers départements. Avec une formation qui est ouverte aux cadres, qui contient deux modules. Un module complètement national, avec la découverte du domaine de la gestion de crise. Donc un peu de connaissance de texte, de type d'organisations qu'on peut trouver. Ça va être la culture générale sur la gestion des risques et la crise. Et ensuite, il y a un deuxième module, qui est territorialisé, où là on va commencer

à donner des petits éléments, on va dire, sur des exercices, des éléments thématiques pour acculturer le cadre sur ce qu'il fait face à tel problème. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

« J'ai aussi toute une activité de formation. La formation des cadres passe notamment par le CVRH¹²⁰, qui a une formation généraliste, notamment à la réglementation d'astreinte. En interne, l'astreinte est préparée par des formations en trois temps : présenter l'organisation générale, les outils, et réaliser une mise en situation des événements les plus fréquents : les alertes météo ou inondations, les dérogations pour les transporteurs routiers (poids lourds), et la coordination des gestionnaires routiers. Et surtout les exercices programmés par la préfecture, notamment sur l'exercice Loire. » Entretien mission crise DDTM 44, 7 mars 2019.

Ces formations s'insèrent dans une évolution nationale des métiers de cadre A du ministère de l'Environnement en DDT(M), qui accordent davantage de place aux responsabilités en gestion de crise. Le rôle des agents locaux de crise est à la fois de promouvoir cette évolution, en proposant les formations nationales, de s'en faire le relais sur les missions à exercer, et de la spécialiser suivant les contextes locaux, propices à certaines situations « de crise ». Des notions de « culture générale sur les risques et les crises » à la mise en pratique par des exercices de sécurité civile préfectoraux, les contenus de formation sont multiples. Localement, un nouveau besoin émerge alors : celui de se former en interne, à la pratique de la gestion de crise, en cellule de crise.

« [chef de service] : là, la particularité de cette année, c'est que mon collègue organise 5 exercices sur l'année. En interne à la DDTM. [agent crise] : En fait, nos cadres ont fait remonter le fait de ne pas se sentir à l'aise sur certaines thématiques. Du coup, la direction a acté le fait de leur organiser des exercices pour les mettre en situation. On ne cherche pas non plus à les faire paniquer, mais c'est déjà une première gestion du stress. La pratique permet d'évacuer du stress, de trouver quelques automatismes. Et c'est surtout de les faire pratiquer sur aller chercher les informations, se poser les bonnes questions, pour à la fin, pouvoir apporter des éléments de réponse qui pourraient leur être demandés. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

Réaliser des exercices en interne à l'organisation permet de se préparer à l'abri du regard des partenaires intervenants pour répondre aux crises – en particulier des agents du SIRACED-PC en préfecture, plus habitués à mettre en scène la réussite de leurs exercices (Castagnino et Fayeton 2021). C'est de nouveau le rôle des agents « crise » des DDT(M) de créer ce cadre restreint et sécurisé pour former leurs collègues aux attentes de la gestion de crise.

Les missions liées à cette nouvelle compétence « crise » des DDT(M) sont donc variées. Les agents qui les exercent ont une représentation des dangers plus proches de celles des agents des SIRACED-PC que de leurs collègues des services risques : c'est la perspective temporelle et organisationnelle qui est souvent utilisée pour décrire ces missions, non les approches en termes d'espace et de probabilités.

« Moi ma mission au sein de la DDTM, c'est vraiment la crise, pas le risque. Et donc ça se décompose en trois temps possibles : la préparation de la crise, avec les missions de planification, d'exercice et de formation ; la gestion de la crise elle-même, qui m'incombe en journée, et qui implique de mettre en place l'astreinte le soir et le week-end, avec environ une astreinte par trimestre par agents ; et l'après-crise, avec les retours d'expérience. » Entretien mission crise DDTM 44, 7 mars 2019.

¹²⁰ Centre de valorisation des ressources humaines, institut déconcentré du ministère de l'Environnement, chargé de la formation des agents.

Cette focale sur les missions « crises » permet de bien distinguer les missions de risques de celles de la crise au sein des DDT(M). Pourtant, si la mission crise est bien distincte des missions de prévention des risques, elle s'appuie pour partie sur celle-ci.

Une compétence qui s'appuie sur les services de risques

En plus d'être consacrés à la préparation des cadres d'astreinte aux missions de gestion de crise, les agents « crise » des DDT(M) collaborent avec l'ensemble des agents de la DDT(M), pour élaborer le contenu des fiches-réflexe. Les agents en charge de la prévention des risques sont particulièrement sollicités, notamment dans le cadre de la mission RDI.

« On a une chargée de mission gestion de crise [...] Elle fait de la coordination, et c'est vrai qu'elle s'appuie beaucoup sur l'unité risque, en matière de risque inondation, pour avoir les documents, et quand il y a de l'eau partout, voir les choses. En matière de gestion routière, c'est l'autre unité, l'unité de transport. Et elle s'appuie enfin sur la délégation mer et littoral pour tout ce qui est plan POLMAR. PARADES, par contre c'est elle qui le fait. » Entretien direction DDTM 44, 31 août 2018.

« La mission RDI c'est bien toujours une mission, et elle n'est certainement pas à un agent. [...] La mission RDI est toujours pilotée ici au bureau des risques et nuisances [...] avec des agents [du service crise], sur l'aspect formation des cadres, etc. Et puis, en heures ouvrées, il est toujours bien acté que c'est nous qui travaillons heure après heure sur l'évènement, et hors période ouvrée, c'est notre cadre d'astreinte, qui gère le premier niveau de réponse RDI. » Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Des procédures *ad hoc* doivent être mises en place pour articuler le travail quotidien de suivi des risques par les agents en charge de la prévention, et les interventions dans le cadre de la réponse à la crise. Plusieurs démarches peuvent être menées. D'abord la mise à disposition de l'ensemble de l'expertise existante en matière de risque, qui peut servir de support pour la gestion de crise. Cela passe par l'étoffement de la « valise d'astreinte », en y versant l'ensemble des cartes des risques existantes.

« Ça semble fou, mais pour t'expliquer de là où on parlait, il y a trois quatre ans, nos cadres de permanences n'avaient pas accès à nos données, cartographies PPR. Ils ne savaient pas où les trouver, les PPR, les TRI. Donc, là déjà [ma collègue] a développé un certain nombre d'outils, où on appelle très facilement les couches. Il faut encore qu'on installe tout ça sur l'astreinte, la valise d'astreinte. » Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

C'est bien l'obligation formelle de la mission RDI qui permet d'initier cette mise à disposition interne des connaissances de prévention des risques, pour la gestion de crise. La nouvelle mission réglementaire amorce une nouvelle connexion entre risque et crise, et constitue à ce titre un nouveau « articulation » entre les outils locaux (nous l'exposerons davantage dans le chapitre 5). Cela ne va pas de soi, car un des enjeux majeurs consiste alors à faciliter la navigation dans ces données, leur lecture, et leur compréhension pour des agents pas forcément experts de la question des risques. En matière de risque, il existe de nombreuses cartes. Des données cartographiques représentant les enjeux vulnérables, ainsi que des cartes sur les différents aléas – il en existe plusieurs en matière d'inondation : les atlas des zones inondables qui rassemblent les données sur les « plus hautes eaux connues » (PHEC), et les crues passées ; les cartographies des plans de prévention des risques inondation ; les modélisations des « territoires à risques d'inondation ». Ces cartes ne sont pas immédiatement utilisables pour la gestion de crise.

« Pour répondre à ta question initiale sur comment on utilise les PPR dans ces aspects de crise. Nos cartes par exemple de la Lézarde, récemment, on a travaillé sur l'aspect bassin versant. Donc on a fait un premier jeu de cartes en croisant les enjeux qu'on connaissait et les aléas du PPR, notamment l'aléa fort, on se dit que ce sont les zones les plus vulnérables. Ça nous a permis de nous dire, là ce sont les zones les plus à enjeux. Tout ça, la fiche bassin versant, avait aussi été envoyé aux syndicats, qui avaient fait des retours. » Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Bien que retravaillées, ces cartes apparaissent souvent insatisfaisantes pour anticiper les effets d'une inondation à des fins de réponse immédiate. En effet, elles sont produites pour des usages différents : la connaissance des inondations passées, l'information des populations, ou la réglementation de l'urbanisme. Elles ne sont alors pas forcément adaptées aux besoins de la gestion de crise (Rey-Thibault 2021). D'une part parce qu'elles présentent des données agrégées, d'autre part, parce qu'elles ne précisent que rarement les conditions dans lesquelles elles peuvent se manifester : elles sont alors déconnectées des données de vigilance et de suivi des cours d'eau, fournies par les SPC. Par exemple, la carte d'inondation de probabilité centennale produite pour le PPRI de la Loire aval en 2014 agrège différents scénarios d'inondation. La crue de la Loire à Nantes peut en effet être due à la crue du fleuve et un débit important en amont, ou à une tempête venant de la côte, pouvant provoquer une surcote¹²¹ de plus d'un mètre dans l'estuaire. Suivant ces paramètres, le fleuve n'inonde pas les mêmes espaces de la métropole. La cartographie du PPRI considère le niveau d'eau maximum atteint en chaque point du territoire suivant ces paramètres de différents scénarios. Elle ne correspond pas à un scénario d'inondation pouvant « réellement » se produire suivant des probabilités centennales. Pour être utilisée en gestion de crise, elle doit être désagrégée, afin de ne représenter que des inondations correspondant à des scénarios précis. En dehors même de ces cartes agrégées, toutes les cartes existantes sont souvent associées à des périodes de retour données, sans que l'on ne connaisse et précise toujours les conditions spécifiques dans lesquelles les inondations qu'elles représentent ont été observées (débit du cours d'eau, météorologie, imperméabilisation des sols) – lacunes d'autant plus problématiques dans les zones d'estuaire, où les inondations peuvent être engendrées par différents facteurs se combinant différemment.

Il existe alors une déconnexion entre d'une part, ces informations sur les zones et les enjeux pouvant être inondés, et les données de vigilance sur lesquelles s'appuient les gestionnaires de crise, qui reposent sur des débits et des hauteurs d'eau en des points donnés. Les SPC fournissent en temps réel une information hydrologique, de vigilance sur le débit et la hauteur des cours d'eau. Articuler ces deux types d'information dans une situation de vigilance voire d'urgence se relève technique et complexe.

Ainsi, en plus de la mise à disposition des cartes existantes, les agents de prévention des risques sont sollicités pour produire de nouvelles connaissances, à usage direct de la gestion de crise. Le rôle de « traducteur » de la donnée ne peut se faire sans la production de nouvelles données cartographiques permettant d'aider la préfecture dans son anticipation de l'inondation : celle-ci cherche à déterminer quelles seront les zones pouvant être inondées, afin de prépositionner des moyens de secours, voire même de procéder à des évacuations.

¹²¹ Un phénomène régulier de dépassement de la hauteur d'eau prédite à une station de mesure. Généralement induites par des variations de pression atmosphérique et les vents, les surcotes s'observent notamment pendant des tempêtes.

L'enjeu est de créer un lien entre la connaissance de zones inondables et les informations de suivi et de prévision météorologiques et hydrologiques, dans un temps réduit afin de pouvoir être utile à la gestion de crise. Pour combler cet écart entre différents types d'informations difficilement articulables, les agents des DDT(M) contribuent à produire à partir de 2014 de nouvelles cartographies à destination de la réponse à la crise et de sa préparation : les ZIP-ZICH (encadré 3.6).

Encadré 3.6 : Les ZIP-ZICH, de nouvelles cartes pour la gestion de crise d'inondation

Alors que le réseau de surveillance et de prévision des crues se dote de moyens importants, lui permettant de prévoir plus finement et précisément les crues sur les différents cours d'eau surveillés, cette information sur le débit et la hauteur d'eau atteinte n'est pas aisément traduisible en une information spatialisée, déterminant la zone inondée. À partir de 2014, un nouvel objectif est formulé à l'échelle nationale : passer de la *prévision des crues* à la *prévision des inondations* (Escudier et al. 2016). Un vaste programme est alors engagé, conduisant à la production de nouvelles cartes.

À partir d'une information sur les crues prévisibles, c'est-à-dire l'identification des portions de cours d'eau pouvant déborder, et l'anticipation des débits et des hauteurs d'eau atteintes aux stations de mesures, ils souhaitent fournir une information sur les *inondations*, c'est-à-dire quels seront les secteurs inondés, et à quelle hauteur d'eau ils seront exposés. Concrètement, il s'agit de produire des jeux de cartes qui déterminent, pour une hauteur d'eau et un débit à une station donnée, quelle sera l'ampleur de l'inondation autour de cette station de mesure. Deux types de cartes sont alors produites : des « ZIP », zones inondées potentielles, qui représentent l'enveloppe maximale de l'inondation lorsqu'un débit ou une hauteur d'eau sont atteints à une station ; et des « ZICH », zones inondées en courbes iso-hauteurs, qui représentent les différentes hauteurs d'eau atteintes au sein de cette zone inondée. De façon assez classique, l'information est fournie par classe de hauteurs d'eau de 50 cm (moins de 50 cm, entre 50 cm et 1 m, 1 m et 1m50, plus de 1m50).

Ce programme s'inscrit dans la continuité de la mise en œuvre de la directive inondation. Cette dernière a en effet conduit à produire de façon systématique des cartographies des risques dans les zones les plus exposées (les TRI). De nouvelles données topographiques ont été fournies (un modèle numérique de terrain utilisant la technologie « Lidar » très précise – tous les m² sont modélisés), permettant de connaître très finement le relief autour des cours d'eau surveillés. Ils permettent de réaliser de nouvelles modélisations des zones inondables. Les cartographies produites dans le cadre des TRI ne correspondent cependant pas aux besoins de la gestion de crise : il s'agit toujours de cartes liées à des périodes de retour. Les données topographiques produites pour ces cartes vont de nouveau servir pour produire de nouvelles cartes de zones inondables, cette fois à destination de la planification de la crise.

Il s'agit donc de dépasser la seule approche par les événements historiques, ou modélisés suivant leur période de retour. Ces nouvelles cartes sont associées aux niveaux de vigilances définis pour anticiper l'éventuelle crue d'un fleuve. Les SIRACED-PC doivent alors pouvoir anticiper, quand une portion de cours d'eau passe un nouveau seuil de vigilance (notamment les seuils orange et rouge), les zones qui pourront être inondées.

Ces cartes permettent aux DDT(M) de fournir une information précieuse aux gestionnaires de crise, en cas de vigilance annonçant des inondations. Elles constituent un incontestable progrès par rapport aux cartes préexistantes, moins précises et présentant souvent des inondations « exagérées » du point de vue des gestionnaires de crise.

« En juin 2016 on ne les avait pas, on a bricolé nous-même une cartographie vite fait avec les gens de la DDTM pour essayer d'avertir les maires. Finalement, ils avaient pris un relevé topographique et avaient plaqué les hauteurs de Seine, et on était arrivé à Elbeuf inondé, quoi... Alors qu'il ne s'est pas passé grand-chose ! La cartographie c'est vraiment quelque chose de compliqué. [...] On en avait en fait, on en a toujours eu ! Il ne faut pas s'imaginer qu'avant les cartographies ZIP-ZICH... Mais c'étaient encore des cartographies de l'Institut National de l'Information Géographique, au 25 millièmes, coloriées à la main. [...] elles doivent dater des années 1990. [Avec les ZIP-ZICH], on est passé des années 1990 aux années 2010, on a vraiment fait un bond en avant dans la simulation. [...] Le SPC arrive à donner des fourchettes de hauteur d'eau qui sont très précises : ils ne se sont pas plantés. Ça a toujours été dans la fourchette. Donc à ce moment-là, on met la cartographie au regard des prévisions. [...] C'était vraiment très très apprécié pour la gestion de crise. C'est l'outil qui nous manquait. Du coup, ça a fait partie des retex, d'en recommander d'autres pour les zones pas encore couvertes par cette cartographie ! » Entretien « Agent E » SIRACED-PC 76, 3 octobre 2018.

L'établissement des cartes ZIP-ZICH pour la gestion de crise repose sur un important travail de modélisation des inondations. Ces modélisations complexes sont coûteuses et longues à réaliser, et particulièrement dans les zones d'estuaires où plusieurs types d'inondation peuvent survenir. Elles arrivent donc au compte-goutte dans les agglomérations, et sont encore en cours de réalisation.

Enfin, un dernier rôle des agents en charge des risques dans le cadre de la mission RDI consiste à collaborer avec les agents des SIRACED-PC pour caler les choix de seuils de vigilance et d'alerte face aux inondations. Les gestionnaires de crise ont besoin de ces seuils d'alerte pour savoir à partir de quel moment ils doivent prépositionner des moyens et assurer une permanence en cellule. Après les crues de la Seine de juin 2016, les agents RDI de la DDTM 76 ont participé à ré-évaluer ces seuils, afin de les faire correspondre à la réalité de l'inondation observée.

« On voit s'il était pertinent ou pas qu'il y ait tel niveau de vigilance, oui-non, quel est le retour d'expérience par rapport à la gestion, et quel est le retour d'expériences technique on va dire. Parce que par exemple en 2016, on s'était dit qu'on était passé en rouge, enfin on serait passé en orange, s'il n'y avait pas l'intervention ministérielle. Est-ce que le orange était justifié ou pas, au regard des enjeux qui ont été touchés ? En l'occurrence on s'était dit en 2016, non pas forcément, on était en limite. Orange, ce n'était peut-être pas pertinent, parce que ça voudrait dire beaucoup d'enjeux touchés. En 2016, il n'y en avait pas eu beaucoup, donc on s'était dit qu'il fallait peut-être ré-évaluer notre zone de transition. C'est typiquement le genre de chose autour desquelles on échange. » Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

La mission relative à la crise des DDT(M) mobilise donc à plusieurs niveaux les ressources et l'expérience en matière de risque de ses agents. Leur connaissance du territoire, des aléas et des enjeux exposés aux risques est mobilisée et traduite, pour la rendre plus opérationnelle et facile d'usage par les gestionnaires de crise départementaux. À ce titre, il semble bien que la mission de crise des DDT(M) contribue à renforcer le lien d'autorité des préfets sur leur organisation.

2.1.3 Une mission de crise qui rejoue la question de la double autorité sur les DDT(M)

Pourtant, en plus de la double origine réglementaire des missions de crise au sein des DDT(M) (voir 2.1.1), l'exercice concret de cette mission soulève de nouveau la question des liens d'autorité sur les DDT(M) et l'hybridation du modèle territorial de l'administration française. Les DDT(M) ont deux obligations : l'appui au préfet, et la remontée d'informations aux DREAL et au ministère. Or ces deux axes de la mission de gestion de crise ne sont pas toujours compatibles.

Les DDT(M) font face à de multiples injonctions pour calibrer et organiser leurs missions de gestion de crise. Elles se coordonnent avec les SIRACED-PC locaux, pour établir les planifications locales – en matière de risque inondation, on l'a vu, comme en matière de risque industriel. En parallèle, elles se réfèrent aux conseils et aux décisions émises par le ministère de l'Environnement pour déterminer les contours de leurs missions. La production de cartes comme les ZIP-ZICH repose sur une collaboration avec les SPC, services régionaux du ministère de l'Environnement, qui imposent le rythme de réalisation des modélisations. Des réseaux régionaux de mission RDI pilotés par les DREAL se mettent en place entre les DDT(M), afin qu'elles partagent leurs bonnes et mauvaises expériences. Le ministère prévoit également la mise en place d'un réseau national des référents RDI au sein des outils du ministère de l'Environnement. Le réseau d'acteurs, les questions techniques et le calendrier de développement de cette mission semblent donc plutôt contrôlés par le ministère de l'Environnement.

Mais c'est surtout en ce qui concerne les outils de circulation de l'information que la concurrence entre les deux chaînes d'autorité se manifeste de la façon la plus flagrante. Des outils de partage, de visualisation de l'information, et de suivi des opérations sont utilisés depuis plusieurs années en cellule de crise. Ces outils numériques remplacent progressivement les cartes papier traditionnelles. Ils permettent d'agréger différentes couches d'informations géographiques, voire de créer de nouvelles cartes *ad hoc*, pendant la gestion de crise. Surtout, ils sont plus aisément partageables au-delà de la cellule de crise. Pendant plusieurs années chaque configuration locale d'acteurs s'est organisée comme elle le souhaitait. D'un département à l'autre, l'organisation est très différente.

« Pour la partie cartographie, il y en a où c'est la préfecture qui va gérer. Il y a d'autres départements où ça va être la DDT qui peut gérer. Parfois, c'est le SDIS qui va fournir la cartographie... Il n'y a pas d'uniformité sur l'ensemble de la France. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

« On est plusieurs acteurs locaux à disposer de cartographies et d'outils d'informations géographiques en COD. Le souci de notre côté, c'est qu'on ne peut pas accéder au QGIS¹²² de la DDT en COD. On a seulement accès à nos cartes PDF, ce qui empêche toute modification sur place. Localement, en COD c'est le SDIS qui fournit l'outil et le personnel, à partir de son outil carto-web. Ogeric, qui est l'outil du ministère de l'Environnement, a été abandonné par la DDTM 44. Du coup, on considère que c'est le SDIS le spécialiste de la cartographie en COD. » Entretien mission crise DDTM 44, 7 mars 2019.

Depuis une dizaine d'années, les ministères de l'Intérieur et de l'Environnement ont chacun déployé leurs outils cartographiques propres : Synapse pour le ministère de l'Intérieur, et Ogeric pour le ministère de l'Environnement. Leur intérêt n'est pas seulement de fournir de support de visualisation et de décision à la gestion de crise locale, mais également de produire une information standardisée à l'échelle de tous les départements, facilement consultable par les échelons supérieurs, zonaux et nationaux. À la logique horizontale initiale de la visualisation collective de l'intervention en gestion de crise, s'ajoute une logique verticale de remontée d'informations. D'autres outils de remontée d'informations spécifiques préexistaient, et notamment le portail Synergi, ou « portail ORSEC »¹²³, du côté du ministère de l'Intérieur. Mais l'intérêt d'un outil comme Synapse, est de lier

¹²² Logiciel libre de cartographie, et information géographique.

¹²³ Système numérique d'échange, de remontée de gestion des informations.

la remontée d'information à l'outil cartographique et de pouvoir visualiser, dans une même plateforme, les remontées d'information d'une grande diversité d'acteurs¹²⁴.

« Avant on avait SYNERGI, le portail ORSEC sur lequel on avait une espèce de main courante, pour remonter de l'information. C'est quelque chose qui se modernise, mais on a aussi la remontée d'information visuelle, plus par cartographie, un peu comme la météo : on montre où sont les points, c'est visuel, et tout le monde aime ça. » Entretien direction SIRACED-PC 44, 15 avril 2019.

Comme d'autres outils expérimentés en Île-de-France, ces plateformes posent le défi d'articuler des logiques verticales et horizontales « souvent vécues comme contradictoires » (November et Créton-Cazanave 2017). Dans les départements étudiés, une difficulté supplémentaire s'ajoute, celle de la concurrence entre les différentes plateformes proposées par les ministères. Une seule peut être installée en cellule de crise :

« Le ministère a développé un outil, qui s'appelle Ogeric [...] Sachant que notre ministère pousse pour qu'on l'utilise, le ministère de l'Intérieur a développé lui un outil à peu près concurrent, Synapse, et il pousse pour qu'on utilise Synapse. Ogeric était plus performant à la base que Synapse, mais a rencontré pas mal de problèmes techniques, donc du coup il a un petit peu végété on va dire, au cours des deux dernières années. Et donc là du coup, en fin d'année, je dois former les cadres à l'utilisation d'Ogeric. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

Les deux ministères sont en concurrence pour installer leur outil en cellule de crise départementale. L'émergence d'un outil porté par le ministère de l'Intérieur conduit à réactualiser celui du ministère de l'Environnement. À travers le choix de l'outil du système d'information géographique (SIG)¹²⁵ se jouent les modalités de remontées de l'information à l'échelle nationale et par conséquent, le pilotage étatique de la crise : quel ministère va concrètement recevoir les informations « du terrain », pour ces crises ? C'est également le panel des acteurs pertinents pour gérer les crises que ces outils questionnent. Leur agrégation d'informations considérées comme sensibles et le fait qu'ils servent à communiquer entre les différents échelons de gouvernement limitent la multiplication de leurs usagers. Chaque ministère contrôle attentivement et restreint les autorisations pour accéder à ces plateformes.

« Bon, là depuis environ un an, un an et demi, on subit une assez grosse pression pour que ce soit l'outil Synapse qui soit utilisé en cellule de crise. Via Viginond¹²⁶, on peut avoir accès aux couches d'aléa que l'on aurait produit en amont, sur les inondations. Mais bon, je ne connais pas encore l'outil, même moi. Alors on nous a dit qu'il y allait avoir des formations à Synapse, qu'on allait nous demander les noms des personnes qu'il faudrait autoriser à l'utiliser. Mais pour l'instant on n'a pas été sollicités. En fait, en réunion RDI, on a bien senti que c'était un sujet délicat, ils ne sont pas super disposés à ouvrir l'outil. » Entretien mission crise DDTM 44, 7 mars 2019.

Les deux ministères ne sont donc pas concurrents que sur le pilotage et l'accès aux informations les plus précises et mises à jour. À travers les outils de SIG, c'est la maîtrise locale des informations,

¹²⁴ Synapse a été conçu dans la perspective de l'Euro 2016, pour « visualiser, sur une même plate-forme numérique, l'ensemble des données en provenance des unités de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des sapeurs-pompiers, mais aussi des militaires de l'opération Sentinelle. Il doit ainsi permettre d'améliorer le suivi des crises, et une communication plus fluide entre les cellules de crise de ces différentes forces. » (Fenech et Pietrasanta 2016).

¹²⁵ C'est-à-dire un système qui crée, gère, analyse et cartographie tous les types de données.

¹²⁶ La base de données nationale de toutes les cartes ZIP-ZICH, accessible à l'heure actuelle uniquement par les services de l'État.

et la place des différents intervenants dans la cellule de crise qui est reconfigurée. La difficulté d'obtenir des accès à l'outil exclu de fait certains services. Dans le cas de Synapse, sont mis de côté ceux qui n'ont pas la crise pour cœur d'activité, comme les DDT(M), alors qu'elles venaient d'obtenir une place légitime et bien identifiée dans la cellule de crise. Allier outils SIG et remontée d'information dans un seul outil recentre la gestion de crise sur quelques experts.

Face à cette pluralité de choix dans les outils de gestion de crise, les acteurs locaux doivent donc choisir collectivement ceux qu'ils utiliseront pour partager l'information, et se coordonner en cellule de crise. Mais chacun des deux services départementaux est encouragé à utiliser l'outil prévu par son ministère de tutelle. Pilote de la planification et de la coordination de la crise départementale, le SIRACED-PC peut plus facilement pousser à l'utilisation de l'outil de « son » ministère, Synapse. Les arrangements locaux préexistants ne se fondent pas nécessairement facilement dans ce nouvel outil : dans certaines préfectures, comme celle de Loire-Atlantique, la cartographie de crise était jusqu'alors assurée par des intervenants externes. Pour assurer la pérennité de l'usage de Synapse, il est donc nécessaire d'entériner l'accès de ces intervenants externes au logiciel, ou de constituer des compétences internes au SIRACED-PC.

« Aujourd'hui, la cartographie montée par le DDT-SDIS est beaucoup plus précise que la cartographie Synapse. Parce qu'ils n'ont pas intégré les données très précises du territoire – ces données n'ont pas été prises en compte par l'outil national. Donc aujourd'hui, on pourrait potentiellement avoir deux outils qui cohabitent, avec l'obligation quand même d'utiliser Synapse. Parce que c'est un outil qui permet, si on inscrit un certain nombre de données dedans, ces données sont visibles au niveau national. Alors que l'outil cartographique au niveau local, personne ne le voit à part nous. [...] Clairement, on faisait venir la DDT, ils pouvaient nous dire : là ça va être inondé, ils étaient en capacité d'utiliser ces outils. On n'avait pas investi le champ, c'est eux qui faisaient usage de l'outil. » Entretien direction SIRACED-PC 44, 15 avril 2019.

Le maintien de deux outils développés par les ministères, perçus comme concurrents par les intervenants locaux, semble montrer que l'objectif de remontée d'information prend le pas sur la facilitation de la coopération entre les acteurs départementaux. La concurrence ministérielle sur les missions de gestion de crise est constante, et obère les possibilités d'une transversalité locale : il semble complexe pour les acteurs de maintenir deux outils qui cohabiteraient.

Finalement, tout se passe comme si l'intégration des DDT(M) à la gestion de crise se doublait d'un maintien à distance. L'institutionnalisation et la formalisation forte de la participation à la préparation et à la réponse aux crises s'accompagnent d'une attente explicitement formulée de conseils, d'expertise, d'outils – notamment cartographiques, attendues par les gestionnaires de crise. Celle-ci s'appuie pour partie sur les compétences préexistantes des agents en matière de risques. Pourtant, l'encadrement juridique à l'origine de ces participations n'induit guère de facilitation de leurs mises en œuvre. Les moyens concrets de participer à cette mission de crise ne sont pas systématiquement établis – aussi bien en termes humains, réglementaires qu'en termes d'outils. Ainsi, la participation de la DDT(M) à la gestion de crise, bien que saluée, n'est pas un processus évident.

Du fait de positionnements institutionnels très différents, la participation des SIRACED-PC aux missions des DDTM, et à la prévention des risques induit beaucoup moins de questionnements en termes d'autorités, de moyens, et de professionnalité.

2.2 Les nouvelles collaborations des SIRACED-PC à la prévention des risques

Si à plusieurs niveaux, DDT(M) et ministère de l'Environnement dans son ensemble sont investis d'une mission de crise, le ministère de l'Intérieur et son service déconcentré en matière de gestion de crise n'interviennent que ponctuellement dans les actions locales de prévention.

Néanmoins, contrairement à la période précédente, l'expertise des professionnels de la gestion de crise, en premier lieu le SIRACED-PC et le SDIS, est identifiée comme une ressource intéressante pour les missions de prévention des risques. Le cas le plus flagrant est celui de l'élaboration des PPRT (2.2.1), mais d'autres occasions provoquent également l'intervention des SIRACED-PC dans l'activité locale de prévention des risques (2.2.2). Nous allons explorer à présent ces différentes modalités d'intervention des experts locaux de la crise dans le champ plus large de la prévention des risques.

2.2.1 La prise en compte des temporalités des phénomènes dans les PPRT : la petite porte de la crise

Comment les SIRACED-PC, experts de la gestion de crise locale, se retrouvent-ils à intervenir lors de l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), documents réalisés sous l'égide du ministère de l'Environnement, et qui a pour finalité de réglementer l'urbanisme autour des sites industriels à risques ? D'autant plus que, comme nous l'avons vu (au point 1.3.1 de ce chapitre), l'établissement des PPRT repose sur une répartition des aléas dangereux, pris en charge soit par la gestion de crise, soit par l'urbanisme. Rien dans leur cadrage réglementaire ne prévoit la participation des gestionnaires de crise locaux.

Nous allons voir à travers l'exemple du PPRT du Havre qu'à plusieurs reprises, dans les différentes phases de son élaboration (étude des aléas, élaboration du règlement), mais également de sa mise en œuvre territoriale, les services de gestion de crise locaux sont sollicités pour intervenir dans la procédure. Ils font alors évoluer certaines dispositions de prévention. À travers eux, c'est la question de la crise et de sa préparation qui prend une place plus importante dans le document d'urbanisme, à la fois dans l'étape de définition des aléas considérés, et dans l'élaboration du règlement.

Première entrée : la cinétique des phénomènes dangereux

C'est d'abord au moment de la définition des aléas à prendre en compte dans le règlement d'urbanisme que les services de crise locaux sont mobilisés. Et ce, sur un point précis : la définition de la « cinétique » des phénomènes dangereux. Emmanuel Martinais rappelle que la notion de « cinétique » des phénomènes dangereux est introduite en 2005¹²⁷, mais qu'elle repose sur deux dispositions différentes, chacune porteuse de sa définition. La première détermine la cinétique comme le temps nécessaire pour qu'un phénomène dangereux identifié apparaisse et évolue, ainsi que le temps qu'il met à atteindre les personnes exposées, et enfin la durée d'exposition de ces personnes. La seconde définition invite à comparer la vitesse de déroulement d'un accident avec la mise en œuvre des mesures de sécurité permettant de protéger les personnes exposées, via un plan

¹²⁷ 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 (NOR : DÉVP0540371A).

d'urgence¹²⁸ (Martinais 2016). Le guide PPRT de 2007 reprend cette seconde définition, en distinguant les phénomènes de cinétique « lente », et ceux de « cinétique rapide ». Il ne s'agit pas d'évaluer précisément le temps de déclenchement d'un phénomène, mais bien de le confronter aux temps nécessaires pour alerter puis mettre en place des mesures de sécurité de gestion de crise pour les personnes exposées à l'extérieur du site, afin d'assurer leur sécurité.

Dans cette seconde définition, l'évaluation de la cinétique d'un phénomène dangereux n'est plus une question technique, mais doit bien se faire en situation. Elle soulève de nombreuses questions et besoin de précisions, allant de la capacité de détection précoce d'un événement, de son temps de réalisation, des capacités d'alerte des autorités, jusqu'aux moyens de ces mêmes autorités pour assurer la mise à l'abri des populations exposées, dans un temps forcément limité.

Les débats suscités par la prise en compte de cette nouvelle caractéristique des phénomènes dangereux dans les PPRT s'appuient en partie sur cette définition ambiguë des cinétiques. Car l'introduction de cette notion induit des changements importants dans la cartographie des aléas pris en compte dans le PPRT, et donc des zones où les règlements d'urbanisme stricts s'appliquent. Les aléas qualifiés « à cinétique lente » impliquent des réglementations d'urbanisme bien moins exigeantes. Ce sont notamment les phénomènes de *boil over*¹²⁹ qui sont source des désaccords entre industriels et services de l'inspection des installations classées, pour essayer de qualifier leurs cinétiques (Martinais 2016).

De façon surprenante, ni le guide PPRT de 2007, ni l'arrêté de 2005 ne précisent la façon d'évaluer concrètement ces cinétiques. Le guide PPRT identifie le gestionnaire de crise départemental, le SIRACED-PC, comme service ressource pouvant être mobilisé pour le recueil des données, en particulier celles relatives aux établissements recevant du public (ERP), qui doivent être recensées dans le cadre de la procédure PPRT. Mais il ne précise à aucun moment qu'ils peuvent être mobilisés pour participer à cette évaluation locale et adaptée de la cinétique d'un événement.

En pratique, c'est pourtant ce qui se passe localement. Ainsi dans le département de Seine-Maritime comme pour le PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise suivi par Emmanuel Martinais, les services de secours et de crise sont sollicités au cours de la procédure. Cette intervention se fait néanmoins suivant des modalités différentes. Si à Lyon, le processus d'évaluation de la cinétique semble se dérouler au cas par cas (Martinais 2016), en Seine-Maritime une seule procédure d'évaluation de la cinétique a été menée pour tout le département.

« Pour la définition des cinétiques ce qu'on retient ou ne retient pas, on a mis en place sur Rouen des exercices [...] pour savoir quels étaient les phénomènes que l'on retenait en cinétique lente ou non. Est-ce qu'on était capable de réagir à un phénomène [...] de boil-over. [...] Par rapport aux délais de survenance du bail-over, et la possibilité ou pas d'évacuer la population qui était autour de ces bacs. [...]. On avait déterminé un seuil, suite à l'exercice. Je crois qu'on avait déterminé un seuil de 6h [...]. »

¹²⁸ Article 8 de l'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.

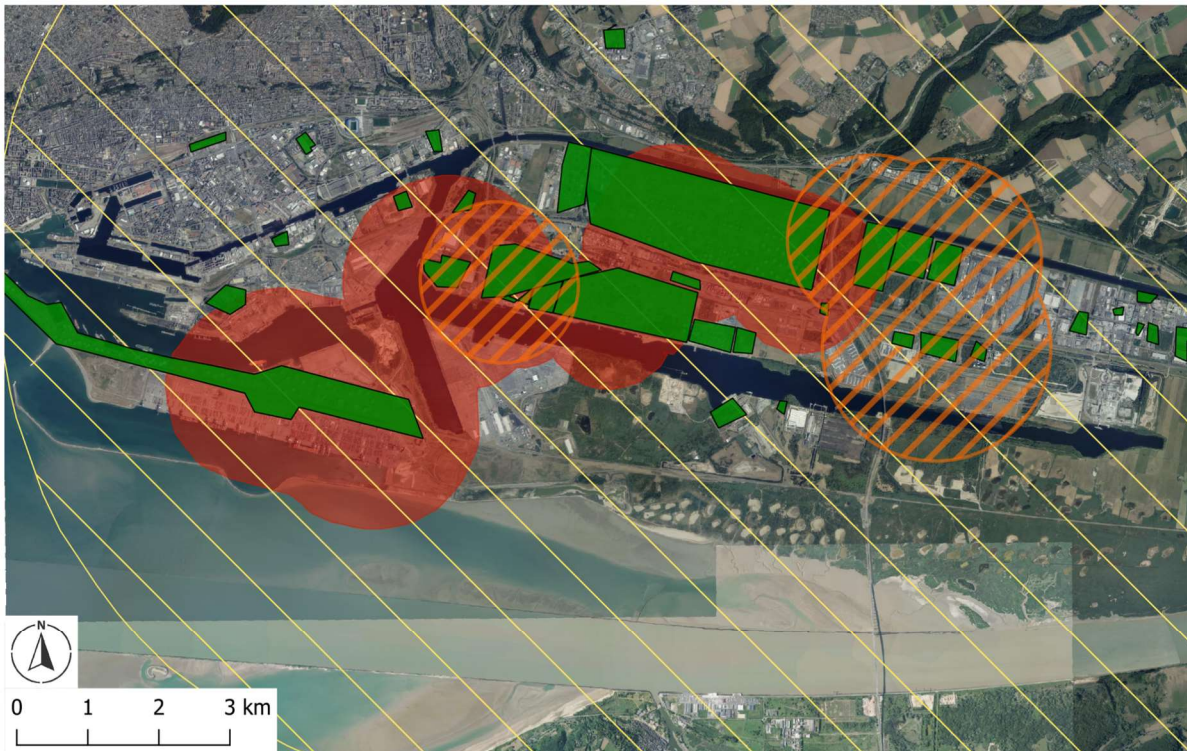
¹²⁹ Le *boil over*, ou *boilover* est une explosion qui peut survenir lorsque des hydrocarbures prennent feu : de l'eau présente auparavant, ou utilisée dans la lutte contre l'incendie peut s'accumuler dans le réservoir sous les hydrocarbures, se vaporiser brusquement à cause de la chaleur, et projeter alors des hydrocarbures enflammés. C'est un phénomène particulièrement dévastateur.

On avait pris les contingences d'alerte, à la fois de l'exploitant vers l'autorité, de l'autorité vers la commune, les capacités de réaction de la commune. [...] Et on avait conclu du coup à une doctrine, qui [...] a été reprise également sur Port-Jérôme [...] et sur le port du Havre. [...].

[Et ça avait été accepté assez facilement, le transfert de ce principe ?] Oui, il n'y avait pas eu trop de remontées là-dessus. C'est vrai que les configurations et notamment l'imbrication par rapport à la population n'étaient pas prises de la même manière. Mais en tout cas tout le monde avait accepté qu'on ne pouvait pas réagir au claquement de doigts, très clairement qu'il y avait des délais incompressibles qu'il fallait prendre en compte pour définir la cinétique. » Entretien direction SIRACED-PC 76, 15 février 2019.

Il ne s'agit donc pas d'évaluer précisément le temps nécessaire pour mettre à l'abri chaque quartier d'habitations ou d'activité exposé aux risques technologiques. Au contraire, les services de gestion de crise de Seine-Maritime s'appuient sur une caractérisation unique de la cinétique, appliquée à tous les phénomènes du département. Les configurations d'exposition des populations riveraines sont pourtant très différentes : à Rouen, ce sont essentiellement des habitations qui sont à proximité des industries classées Seveso, tandis qu'au Havre, ce sont plutôt des activités économiques. En appliquant une doctrine unique, les agents du SIRACED-PC refusent de rentrer dans une évaluation systématique, précise, de la capacité d'alerte, d'intervention et de mise à l'abri pour chaque type de configuration urbaine.

Ce choix se justifie également par l'ampleur prise par la démarche d'évaluation de ces temps de réaction : la mise en place d'un exercice de sécurité civile. Plutôt que de raisonner « théoriquement »,



Légende

- Entreprises à risque sur le territoire
- Effets significatifs peu probables (enveloppe PPI)
- Effets graves, peu probables
- Effets dangereux à cinétique lente

Sources : Entreprises à risques (Seveso et "hauts risques") et effets significatifs : Plan Particulier d'Intervention (PPI) du Havre - SIRACED PC 76 - 2010 ; Zonages des risques graves à cinétique lente : PPRT du Havre, DDTM 76 - 2016 ; Fond de carte : BD ORTHO® de l'IGN - 2019.

Cassandra Rey-Thibanlt, 2022

Figure 10 : Les aléas exclus ou aux effets atténués dans le PPRT du Havre par le lien avec la gestion de crise

sur les délais nécessaires pour mettre en place les procédures d'alerte, d'intervention, et de mise à l'abri, les services de secours mettent en place un exercice complet, impliquant une grande variété d'acteurs, de la chaîne des secours, des forces de l'ordre, etc. Ils peuvent ainsi s'appuyer sur une preuve manifeste des délais nécessairement longs pour répondre à certains phénomènes dangereux. Un tel exercice représentant une organisation conséquente ne peut être répliqué pour chaque type de phénomène dangereux éventuellement considéré comme lent. Il sert d'argument d'autorité aux agents de gestion de crise pour imposer une définition unique de la cinétique lente dans le département. On voit que finalement, la caractérisation de la cinétique s'appuie essentiellement sur la première définition proposée par la législation : ce qui compte avant tout ce sont les temps de manifestation des phénomènes dangereux, qui doivent dépasser la barre des 6h pour être qualifiés de « cinétique lente ».

De ce fait, dans le cas du Havre, certains phénomènes de *boil over*, ceux provoquant les effets les plus graves dans un large rayon,¹³⁰ sont alors qualifiés de phénomènes à cinétique lente. La définition des cinétiques adoptée permet de sortir les phénomènes les plus impactant du règlement strict du PPRT (Figure 10). Au terme de cette intervention, conjuguée à un premier « filtrage » des phénomènes suivant leurs probabilités, une grande partie des phénomènes dangereux n'est plus considérée seulement par la prévention des risques, mais, au moins en partie, par la planification de crise. Cette définition des cinétiques se retrouve finalement dans le type de pratiques à l'échelle nationale, permettant la qualification des *boil over* les plus impactant en cinétique lente (Propeck-Zimmermann et al. 2007). L'exercice peut alors apparaître comme un outil de légitimation des définitions préalables des cinétiques. Dans le cas de Feyzin décrit par Emmanuel Martinais, l'avis négatif des services de secours (impossibilité d'évacuer dans le temps imparti la population exposée), est finalement mis de côté par l'arbitrage préfectoral (Martinais 2016). Il semble, à travers ces deux exemples, que l'expertise spécifique de la gestion de crise ne serve pas à infléchir la trajectoire de prévention des risques technologiques souhaitée par les acteurs locaux, mais vise plutôt à la conforter.

Deuxième entrée vers la crise : les mesures organisationnelles dans les entreprises riveraines

Si cette première occasion d'implication des experts locaux de la crise dans les PPRT n'induit pas d'adaptation spécifique du PPRT, il n'en va pas de même de la deuxième occasion, cette fois au moment de l'écriture du règlement du PPRT. Cette seconde étape ne consiste plus à déterminer les aléas dangereux considérés, mais à choisir les mesures d'urbanisme pertinentes pour limiter les conséquences de ces phénomènes.

Cette nouvelle participation des acteurs de la gestion de crise est liée à plusieurs évolutions réglementaires assouplissant les mesures obligatoires. La philosophie des PPRT s'en trouve transformée de façon très substantielle, en matière de maintien de l'activité économique autour des sites industriels Seveso. Le cas du Havre est particulièrement intéressant, car les acteurs locaux font partie des principaux moteurs ayant contribué à ces transformations réglementaires.

¹³⁰ Il s'agit des phénomènes de danger thermique de *boil over* de différentes installations industrielles (la CIM, le SHMPP, Total), dont les rayons de dangers atteignent pour certains jusqu'à 900 m pour les effets « très graves », et 1,4 kilomètre pour les bris de verre (source : Liste des phénomènes dangereux pertinents pour le PPRT, annexe 4 du PPRT du Havre, 2015).

Le point de départ se situe dans la mise en exergue des conséquences néfastes pour l'économie locale des mesures foncières du PPRT. En voulant contenir l'urbanisation autour des sites industriels, les PPRT sont suspectés de vouloir « faire le vide » autour d'eux, et de créer des « *no man's land* » (Gralepois 2011). Or, dans un site industriel comme celui du port du Havre, ce sont toutes les activités économiques voisines qui sont alors mises en danger d'expropriation, de délocalisation voire de disparition. Marie-Gabrielle Suraud a montré comment la coalition d'acteurs locaux havrais s'est engagée pour souligner les conséquences économiques désastreuses qu'auraient les mesures d'expropriation et de délaissement. Ils vont ainsi créer et mettre en exergue le « problème » des entreprises riveraines des sites Seveso. La situation économique locale est soulignée : le port industriel où 17 sites Seveso seuil haut créent des dangers à l'extérieur de leur enceinte est un pôle central du développement local et régional, dans un territoire au chômage déjà élevé. Ces acteurs locaux estiment que l'activité portuaire serait remise en cause par les mesures d'expropriation (Suraud 2019). Ces revendications sont notamment relayées par l'Association des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (AMARIS)¹³¹, qui qualifie le problème auprès des services centraux (Basta, Martinais, et Decelle-Lamothe 2019). En avançant la notion de mesures « économiquement acceptables », ils parviennent à obtenir des transformations réglementaires qui déforment la réglementation PPRT, et ce sur l'ensemble du territoire français. C'est ainsi que sont introduites les notions de « mesures organisationnelles », pour assurer la protection¹³², et celle de « mesures alternatives » à l'expropriation et au délaissement, comprenant des mesures organisationnelles¹³³ (Encadré 3.7).

Encadré 3.7 : Les assouplissements réglementaires pour les entreprises riveraines dans les PPRT

Dans un premier temps, l'assouplissement réglementaire émerge via plusieurs « notes » publiées en 2011 et 2012, mais dont la valeur réglementaire interroge les services locaux, aussi bien de l'État que des collectivités (Suraud 2019). Les assouplissements sont ensuite repris officiellement par des canaux réglementaires plus usuels (circulaire, ordonnance, note technique).

D'abord en 2013, une nouvelle circulaire reconnaît la spécificité de certaines zones industrielles, les « plate-formes économiques du territoire, sur lesquelles des entreprises à forte culture du risque technologique se développent en synergie » (circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT). Pour les 17 sites identifiés (dont Le Havre fait partie), un traitement spécifique dans le cadre du PPRT sera permis, via des assouplissements importants. Sont autorisées des extensions, et même de nouvelles implantations industrielles, quelles que soient les expositions aux risques. Ces dérogations à la réglementation sont conditionnées à la mise en place d'une « gouvernance collective [pour...] des opérations collectives de sécurité » entre les activités économiques. De plus, toutes les entreprises ne peuvent pas s'étendre ou s'implanter, seulement celles qui possèdent « une culture du risque technologique », ou un « lien technique direct avec les entreprises de la plateforme ». Pour ces entreprises, les mesures foncières d'expropriation et de délaissement peuvent ainsi être écartées au profit d'autres types de mesures, dites de « protection ». Celles-ci sont aussi bien des

¹³¹ Association créée en 1990, AMARIS réunit les communes, les intercommunalités et les régions qui accueillent sur leur territoire des sites ou des réseaux industriels dangereux. Elle est notamment montée en puissance depuis la mise en place des PPRT, en se positionnant comme le représentant des collectivités auprès des services centraux de l'État.

¹³² Circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT.

¹³³ Ordonnance 2015-1324 du 22 octobre 2015 relative aux plans de prévention des risques technologiques.

mesures « constructives » (renforcement des bâtiments, salles de confinement, etc.) que des mesures « organisationnelles », relatives à la mise à l'abri du personnel. Ainsi, la possibilité de maintenir l'ensemble des activités économiques existantes dans les zones soumises à des aléas technologiques élevés, et même d'y encourager le développement de nouvelles activités économiques conduit à réouvrir la boîte de toutes les mesures possibles, notamment les mesures de préparation et de réponses aux crises.

L'ordonnance du 22 octobre 2015 va plus loin, en assouplissant la réglementation applicable à toutes les entreprises riveraines des sites Seveso, et pas seulement celles possédant un lien direct avec eux. D'une part, en refondant les parties du code de l'environnement relatives aux mesures applicables dans les PPRT, elle introduit un nouvel article (L 515-16-6) qui permet au préfet de prescrire des mesures « d'amélioration substantielle de la protection des populations », à la place des délaissements et des expropriations. Cette disposition, qualifiée de « mesure alternative »^{134*} aux mesures foncières, n'est possible que pour les activités économiques situées en zone de risque technologique. La possibilité d'échapper à l'expropriation et au délaissement est ouverte à toutes les entreprises riveraines, avec la mise en place de mesures de protection de la population ou de réduction de la vulnérabilité, financées par les trois acteurs habituels (dans la limite du montant des mesures foncières évitées). Les entreprises vont pouvoir allouer cette aide financière à des mesures de réduction de la vulnérabilité plutôt qu'à la délocalisation. D'autre part, l'ordonnance supprime l'obligation de travaux dans les zones bleu foncé, dites de « prescription », pour les activités économiques riveraines (article 515-16-2-I). Elles sont remplacées par des mesures dites de « protection des populations ».

L'ordonnance modifie également l'article qui explicite les formes que peuvent prendre ces mesures de protection des populations, définies en 2007 comme celles « relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine ». L'obligation de sécurité des personnes dans le contexte professionnel conduit à des mesures de « protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation de l'activité ». Là encore une petite porte est davantage entrouverte vers des mesures ni foncières, ni d'infrastructures, mais bien des mesures de préparation à la réponse aux crises.

Cette ouverture est confirmée par la suite, par des dispositions réglementaires qui précisent le cadre d'élaboration des « mesures alternatives » qui dans un premier temps « peinent à démarrer » (Note technique du 7 novembre 2017¹³⁵). Cette dernière introduit de nouvelles distinctions dans le déroulement d'un événement : les « dynamiques », immédiate, temporisée ou retardée. Elles correspondent au temps disponible pour des personnes exposées à un phénomène dangereux pour se mettre à l'abri, notamment lorsqu'elles travaillent en extérieur. Une dynamique immédiate empêche d'anticiper le phénomène dangereux, tandis que dans une dynamique temporisée, plusieurs minutes s'écoulent entre un événement détectable et les premiers effets dangereux. Enfin, une dynamique retardée laisse plusieurs dizaines de minutes entre la détection et les premiers effets. Suivant ces différents critères, différentes mesures « alternatives » à l'expropriation et au délaissement sont ouvertes. Mais face au faible temps de réaction disponible, même dans une dynamique « retardée », les modalités de l'alerte entre le site industriel dangereux et ses riverains deviennent un préalable indispensable. L'organisation de l'alerte est centrale pour de nombreuses mesures alternatives : cette question revient à plusieurs reprises dans la note. Ces mesures impliquent également une forte coordination avec les plans d'urgence, de formation à ces

¹³⁴ * Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1324 du 22 octobre 2015 relative aux plans de prévention des risques technologiques.

¹³⁵ Note technique du 7 novembre 2017 relative à la mise en œuvre des mesures alternatives des PPRT.

plans, et d'exercice. Encore une fois, les dispositions prises au sein du dispositif de réglementation de l'urbanisme dérivent progressivement vers la question de la gestion de crise et de sa préparation.

Ce choix de maintenir l'activité industrialo-portuaire autour des sites Seveso à risques nécessite alors de mettre en place d'autres mesures pour faire face aux risques : ce seront notamment des outils de préparation, d'alerte, et de réponse aux crises. Ce maintien ne passe plus seulement par des mesures bâtimentaires et urbanistiques, mais la réglementation impose des mesures organisationnelles, afin que les activités exposées soient prêtes en cas d'incident. Ainsi, ces transformations réglementaires vont impliquer l'intervention des spécialistes de la gestion de crise locaux. Nous allons voir à présent comment ces outils et ces acteurs sont réintroduits dans le PPRT. Dans un second temps, aux chapitres 5 et 6, nous déploierons davantage la façon dont les dispositifs locaux sont alors influencés.

La collectivité d'acteurs havrais, engagée dans l'élaboration du PPRT, et à l'origine de ces nouvelles dispositions réglementaires, s'empare largement de l'ensemble de ces possibilités, en promouvant des outils de prévention du risque complémentaires ou alternatifs aux mesures foncières et constructives du PPRT.

D'abord, les entreprises à la source des risques s'accordent pour créer une association, Synerzip-LH, assurant la « gouvernance locale » des opérations collectives de sécurité, et bénéficient alors des assouplissements prévus par la directive de 2013. L'association va alors constituer un nouveau « connecteur » entre les dispositifs, que nous développerons au chapitre 5. Une des opérations collectives de sécurité qu'ils proposent consiste à démarrer un programme collectif de préparation à la gestion de crise. Les parties prenantes dans le PPRT s'engagent alors à demander un niveau de préparation élevé à toutes les activités économiques exposées au risque : il a été collectivement décidé d'introduire l'obligation ou la recommandation de créer des « plans de mise à l'abri des activités économiques » (PMA-AE)¹³⁶. Il s'agit d'une invention locale qui amène le PPRT, approuvé le 17 octobre 2016, à dépasser le seul cadre urbanistique, extension du PPRT tout à fait assumée par ses rédacteurs.

« Le PMA-AE est prescrit par le PPRT, mais finalement il est là pour s'organiser avant, pendant et après la crise. C'est le PPRT qui le rend obligatoire, on n'avait jusque-là pas de base juridique ni réglementaire, mais son objet ce n'est pas tant faire l'application du règlement du PPRT, c'est surtout de préparer la gestion de crise. » Entretien « Agent A » DDTM 76, 4 juillet 2018.

Le PMA-AE crée de nouvelles obligations en matière de préparation à la crise, d'information préventive et d'alerte dont toutes les entreprises riveraines des sites Seveso sont responsables. Celles-ci incluent « la formation et l'information des personnes » ; « la description des mesures organisationnelles mises en œuvre (transmission d'alerte, conduite à tenir, coordination des mesures », « la participation régulière à des exercices communs avec les établissements Seveso seuil haut, organisés au moins une fois par an » (Article I-1.7, règlement du PPRT du Havre 2015). Pour pouvoir bénéficier de mesures alternatives, ou pour avoir le droit de se maintenir dans les zones les

¹³⁶ Les PMA-AE sont prescrits pour les entreprises en zone de risque important (« rouge » et « bleu foncé ») et recommandés pour les entreprises en zone bleue ou verte (exposées à des risques de plus faible intensité).

plus à risques, les chefs d'entreprise doivent témoigner de leur préparation à la gestion de crise, au travers de ces documents.

En prescrivant les PMA-AE aux activités économiques, le PPRT en fait un nouveau document obligatoire. Une question cruciale s'est alors posée : comment assurer que les plans soient effectivement réalisés, qu'ils soient conformes aux attentes, et qu'ils parviennent effectivement à préparer l'entreprise à la gestion d'un accident ? Contrairement aux dispositions urbanistiques, il n'y a pas de moment de contrôle *ad hoc* pour ce genre de mesures.

Si les entreprises émettant des risques, et de façon générale toutes celles classées pour la protection de l'environnement peuvent faire l'objet d'un contrôle par les services de l'Inspection des installations classées (DREAL), ce n'est pas le cas de toutes les activités économiques concernées par le PMA-AE. Un cadre possible de contrôle évoqué est l'inspection du travail.

« On en revient à la logique de responsabilité des chefs d'établissement. Si un chef d'entreprise fait la politique de l'autruche, il n'y a qu'une inspection du travail qui pourra pointer ça. Mais l'inspection du travail ne pourra pas demander l'impossible. » Entretien « Agent A » DDTM 76, 4 juillet 2018.

En effet, les services de l'inspection du travail considèrent bien cette nouvelle pièce réglementaire comme devant être incluse au Code du travail. Au cours d'une journée d'information sur les dispositions prises au Havre face aux risques technologiques¹³⁷, un inspecteur précise qu'il sera nécessaire à l'avenir pour les entreprises de faire apparaître les PMA-AE comme des annexes du « document unique » d'évaluation de risques professionnels. Néanmoins, il souligne que l'inspection du travail ne fera pas l'analyse du contenu de ces documents, car l'inspection n'en a pas les compétences. Le contrôle est formel, non qualitatif.

Pour accompagner les entreprises concernées, et s'assurer de leur réelle implication dans la démarche de préparation à la gestion de crise supposée par le PMA-AE, les experts locaux de la gestion de crise sont sollicités. C'est une nouvelle occasion pour le SIRACED-PC de participer à l'élaboration du PPRT, au côté cette fois d'autres experts, notamment du SDIS. Un groupe de travail spécifique est monté entre 2015 et 2016. La chronologie nous indique bien que ces acteurs ne sont impliqués qu'une fois que le principe des « mesures alternatives » est acté. Les services de crise et d'urgence apparaissent alors comme des ressources pour construire et mettre en œuvre ce recours aux mesures organisationnelles pour faire face aux risques technologiques – alors qu'ils n'avaient pas fait partie des acteurs impliqués dans la démarche de mobilisation, promouvant ces mesures organisationnelles.

« Le PMA, l'initiative c'est Le Havre hein ! [...] Là, l'idée était de travailler dans le cadre de la mise en œuvre du PPRT, mais aussi du PPI, puisque les impacts seront importants. C'était de travailler sur comment on informe les entreprises riveraines des sites Seveso, les sites générateurs de risques, des dangers auxquels elles sont confrontées, et quelles sont les actions à mettre en œuvre, quand justement ce danger survient, avec justement, cette notion d'alerte. [...] Notre approche était de dire : qu'est-ce qu'on attend des entreprises à côté ? Qu'est-ce qu'ont besoin de savoir ces entreprises, pour pouvoir se mettre en protection ? » Entretien direction SIRACED-76, 15 février 2019.

¹³⁷ « Rencontres de la sécurité » organisées le 28 novembre 2018 par l'association Synerzip-LH, où nous avons pu réaliser une observation.

La participation de ces experts locaux de la gestion de crise prend alors la forme de la création d'un guide d'élaboration des PMA-AE. Cette solution a été privilégiée à la vérification systématique des plans :

« Le texte [du PPRT] dit que ces PMA sont envoyés au SIRACED-PC pour s'assurer que les plans proposés sont compatibles avec le PPI. C'est logique, mais... [oui, mais s'ils reçoivent 200 plans...] Et pas que 200, parce qu'il n'y a pas que Le Havre ! Ça, c'est ce que dit le texte à l'origine. Ce qu'a proposé le SIRACED, parce que c'est une habitude aussi assez locale, c'est de réfléchir à un guide : on va faire un guide, ça va nous exempter de passer par cette vérification. On intervient en amont, on écrit le chemin à suivre, et comme ça on n'a pas besoin d'aller voir s'il y a des brebis égarées. Entretien "Agent A" association Synerzip-LH, 26 octobre 2018.

[et vous, quel rôle vous avez encore, est-ce que vous pensez revenir après pour savoir ce qui s'est fait ?]. Alors... (souffle). Nous, on est un peu, voilà... (un peu gêné). Dans les échanges, et même certains PPRT, c'est marqué oui, que les PMA-AE doivent être transmis à la préfecture. Mais ce n'est pas quelque chose qu'on a souhaité. Et ce n'est pas quelque chose qu'on va pousser. Sur certains PPRT c'est marqué "transmettre à la préfecture". [...] Pour nous, c'est plus de la relation locale, en lien avec le PCS. Évidemment notre souhait c'est que ce soit mis en place le plus largement possible dans un objectif de protection, des salariés qui seraient concernés. Mais on ne va pas assurer à notre niveau, enfin au niveau SIRACED, un suivi plus fort que ça là-dessus. » Entretien direction SIRACED-PC 76, 15 février 2019.

Le choix d'opter pour un guide plutôt que pour une vérification systématique des documents se justifie avant tout par l'impossibilité matérielle et humaine de contrôler tous les documents : plus de 200 entreprises sont concernées sur la zone industrialo-portuaire du Havre. Mais cette question du type d'accompagnement souhaité reste cruciale, et engendre des débats sur la forme prise par le « guide » élaboré par les services de l'État. En effet, la préoccupation pour ces gestionnaires de crise est double : s'assurer que les principes sur lesquels reposent ces PMA-AE soient solides, afin que les entreprises soumises à des risques puissent « bien » réagir en cas d'accident ; et intégrer, assurer la cohérence de ces outils de crise « individuels », avec le cadre de la planification à l'échelle de la plateforme industrielle, le PPI, mais également la planification à l'échelle communale avec les plans communaux de sauvegarde (PCS).

« Il y avait des soucis, les problèmes de compatibilité des PPI, et les PCS des communes, parce qu'il fallait aussi qu'on articule ça avec les PCS des communes. C'était surtout par rapport aux données de recensement, des choses comme ça, qui étaient utiles pour la gestion des secours en cas d'évènements. » Entretien direction SIRACED-PC 76, 15 février 2019.

La tentation de contrôler au plus près le contenu des PMA-AE se fait ressentir, pour assurer la compatibilité avec les autres documents de planification de crise, mais également la création de données standardisées mobilisables dans ces autres documents. Or, les porteurs locaux de l'initiative des PMA-AE (industriels, collectivités, associations Synerzip-LH) veulent privilégier une démarche d'appropriation et d'adaptation propre à chaque entreprise, et leur assurer une plus grande latitude dans le format et la démarche mise en œuvre. Des débats s'engagent alors sur le type de guide à produire, témoignant de visions différentes et contrastées sur les modalités opérationnelles de préparation collective à une crise.

« Il y avait des attentes différentes par rapport aux modalités de ce guide, est-ce qu'on faisait un guide à trous, et chacun devait le remplir, ou alors seulement une orientation de ce qu'on devait trouver dans le PMA-AE, pour une appropriation par les entreprises. Donc il y avait déjà des attentes un peu

différentes, qu'on a finalisées par avoir les deux aspects : un aspect explicatif et derrière une trame, en tout cas un guide trame plutôt qu'un document à trous. » Entretien direction SIRACED-PC 76, 15 février 2019.

« Le SIRACED s'est organisé avec les services de l'État et les services d'urgence pour écrire une trame de guide. Et ensuite il a invité les parties prenantes territoriales, nous [...], les collectivités. Il s'agit de dire "nous avons réfléchi à ce guide, on voudrait le partager avec vous". On leur a répondu qu'on n'était pas tout à fait d'accord avec l'approche du guide. Il y avait des choses intéressantes dedans, mais on n'était pas tout à fait d'accord sur la philosophie. Donc on leur a proposé de travailler autrement. On prend votre travail, on ne va pas le jeter, on va constituer un groupe de travail territorial [...], pour vous proposer la rédaction d'un "recueil de conseils". Parce que guide, ça a une connotation, si on n'arrive pas, si on est un peu en dehors des clous du guide..., qui prend un risque ? Est-ce que c'est un mauvais guide, est-ce que... On va faire un recueil de conseils, et on vous le soumettra pour validation, pour que ça devienne un outil départemental. Donc on a travaillé dans ce sens-là avec un certain nombre de partenaires, et on a élaboré ce recueil de conseils, qu'on a fait partager avec le SIRACED, et il a été validé comment étant le document de référence pour élaborer les PMA-AE dans le département. » Entretien « Agent A » association Synerzip, 26 octobre 2018.

Les divergences de vues portent non seulement sur les modalités les plus optimales de la préparation à la crise, entre standardisation et réappropriation des objectifs et des modalités de préparation, mais également sur les responsabilités partagées par tous ces acteurs. Le compromis auquel ils aboutissent finalement laisse pleinement les entreprises maîtresses de leur planification. À travers le guide, il ne s'agit donc pas d'établir avec chaque entreprise concernée son PMA-AE, et de le contrôler, mais de donner les clés à chacune pour qu'elle puisse établir sa propre démarche, son propre plan.

L'implication du SIRACED-PC dans le PPRT se trouve de nouveau confinée à un moment précis : celui de l'élaboration du guide. Elle est également cadrée pour ne proposer qu'un « guide » pédagogique donnant les clés d'élaboration des documents de gestion de crise, sans pouvoir exiger un modèle particulier de préparation sur tout le territoire. Cette intervention permet finalement de conforter les acteurs locaux dans leur proposition de mesures alternatives à des expropriations ou délaissement pour les entreprises exposées aux risques technologiques, et de l'étendre à toutes les activités exposées. Le service prend soin de ne pas être sollicité dans la suite de la procédure : il réaffirme la responsabilité des chefs d'entreprises dans la mise en œuvre et la pertinence du PMA-AE, et celle de Synerzip dans sa promotion. Dans le même temps, il perd le contrôle sur le contenu.

Ce positionnement est néanmoins rendu plus difficile par l'obstination des autres acteurs locaux à les impliquer. Ainsi, au cours de la toute dernière phase d'élaboration des PPRT, celle de consultation et d'enquête publique, ils requièrent de nouveau spécifiquement leur avis.

[« Le SIRACED [...] remet un avis officiel. Par exemple, sur le PPRT de Petite-Couronne, on est en phase de consultation des "personnes et organismes associés". La préfète de région dit "je vous consulte sur le projet du PPRT, vous trouverez les documents ci-joints". C'est la préfecture qui écrit, et elle écrit dans la liste à toutes ces personnes-là, et à madame la directrice du SIRACED-PC. Elle s'écrit à elle-même, le SIRACED est rattaché à la préfecture, mais on considère que le SIRACED un peu comme une entité à part et indépendante. Ce n'est pas madame la préfète qui décide à la place de, nous on attend une réponse signée de la direction du SIRACED-PC. » Entretien « Agent A » DDTM 76, 4 juillet 2018.

Au terme de ce parcours sur l'intervention du SIRACED-PC dans l'élaboration du PPRT, il apparaît que le PPRT n'est pas qu'un outil urbanistique, mais qu'il impose également des mesures de réponses aux crises, de préparation de l'alerte et d'information. Ces questions de gestion de crise sont intégrées dans l'élaboration des documents d'urbanisme, pour contribuer à l'assouplissement et à la mise en place de dérogations aux mesures urbanistiques et foncières. Certains considèrent alors que ces assouplissements conduisent à « priver [la réglementation PPRT] de sa substance, en soustrayant du régime de l'expropriation et du délaissement tout ou partie des activités économiques [...] » (Martinais 2016, 121). Nous explorerons plus en détail par la suite les conséquences concrètes et la portée de ces assouplissements, permis par l'intégration des gestionnaires de crise (chapitre 5 et 6).

Le deuxième résultat est que les gestionnaires de crise ne sont pas moteurs de cette participation, mais sollicités par les porteurs des mesures de prévention, ici l'élaboration du PPRT. Leur expertise reste limitée. Que ce soit pour la définition des cinétiques des phénomènes dangereux, ou pour l'accompagnement et l'évaluation de procédures de continuité d'activité, le SIRACED-PC met en place des procédures de systématisation et de procéduralisation de ses « avis » : il n'intervient pas comme spécialiste dans chaque cas. Surtout, cette intervention n'infléchit guère les choix établis en matière de prévention des risques : ils viennent plutôt conforter et justifier les orientations d'assouplissements.

Dans les autres projets de prévention où l'expertise de la gestion de crise est sollicitée, on observe des modalités relativement similaires.

2.2.2 L'expertise de la gestion de crise sollicitée pour d'autres projets de prévention

Outre le cadre de la mise en œuvre des PPRT, l'expertise des gestionnaires de crise locaux est évoquée par la réglementation encadrant les outils de prévention des risques à d'autres reprises. Elle est parfois même identifiée et sollicitée par les acteurs locaux de la prévention des risques, en particulier par les DDT(M), qui demandent leur avis ou leur participation à des procédures de prévention des risques. Deux exemples d'outils mis en place par les DDT(M) seront abordés ici. D'une part l'élaboration des PPRi, où les agents des SIRACED-PC ne s'investissent guère, et d'autre part la mise en œuvre de la directive inondation, au cours de laquelle les différentes étapes peuvent les impliquer.

Les PPRN : difficultés à mobiliser les SIRACED-PC

Contrairement aux PPRT, les guides de mise en place des PPRN ont évolué depuis quelques années : pour autant, ils ne mentionnent toujours qu'à la marge les services de gestion de crise et d'urgence, comme dans les versions précédentes (voir encadré 3.4 au 1.3.2 de ce chapitre). Le guide PPRN de 2016 ne propose pas d'évolution notable dans l'identification des acteurs de la gestion de crise : SDIS et SIRACED-PC apparaissent comme de potentiels services pouvant mettre à disposition des données intéressantes, notamment sur les conséquences des inondations passées (DGPR 2016). Le guide PPRL de 2014 va un petit peu plus loin, en indiquant que les SDIS peuvent être intégrés au besoin dans la concertation autour du document « en fonction du contexte local » (DGPR 2014). Le SIRACED-PC 44 ne semble avoir participé à l'élaboration d'aucun PPR. Au Havre, en revanche, le service est d'emblée identifié comme membre du groupe de travail, placé

sous l'autorité du DDTM, pour élaborer le PPRL¹³⁸. Cette participation semble particulièrement innovante : dans aucun PPRN prescrit localement le SIRACED-PC 76 ne fait spécifiquement partie des personnes et organismes identifiés – c'est le cas néanmoins pour certains PPRT¹³⁹. C'est probablement la participation importante du SIRACED-PC 76 dans le PPRT du Havre qui a incité les acteurs à poursuivre cette collaboration.

Et de fait, tout au long de la procédure du PPRL de la PANES, le SIRACED-PC 76 est invité aux différentes réunions, aussi bien techniques que plus stratégiques, avec les élus des communes concernées par ce nouveau règlement. Un des agents du service, dédié au suivi des thématiques « risques naturels » a ainsi été identifié comme responsable de ce lien. Il participe ainsi à certaines réunions :

« [Vous quand vous venez assister au comité technique du PPRL, c'est notamment pour prendre cette information sur [les cartographies d'aléa] ?]. C'est pour prendre des informations et me forger une culture. Et puis aussi, et alors là c'est un point qui n'a pas été évoqué au Comité technique auquel vous avez assisté, mais à un moment donné, ils demandent à avoir l'avis de la protection civile, globalement. Alors comme il n'y a pas forcément un officier des sapeurs-pompiers sur tous ces trucs-là, le SIRACED qui est un peu généraliste dans l'affaire, on nous pose souvent un certain nombre de questions, concernant le relais de l'alerte, les dispositifs qui peuvent être pris, ou ce sur quoi le maire peut compter, ou ce sur quoi il ne peut pas compter. Là pour l'instant, comme ils en sont dans la cartographie, ce n'est pas... On n'est pas très très sollicités. Là c'était plus moi qui allais rechercher des informations pour voir comment ça se passait, si je pouvais m'inspirer de tous ces travaux pour l'ORSEC submersion marine, plutôt que l'inverse. » Entretien « Agent E » SIRACED-PC 76, 3 octobre 2018.

Il apparaît assez difficile d'impliquer systématiquement l'agent du SIRACED-PC 76. Quand il est présent, au cours de la première phase de la procédure qui consiste à définir « l'aléa de référence », l'inondation qui sera prise en compte dans le plan de réglementation de l'urbanisme, son avis n'est que peu sollicité. C'est davantage pour enrichir le cadre de ses propres missions, l'établissement d'un plan de gestion de crise spécifique, que le SIRACED-PC se déplace. Une fois cela acquis, il participe alors moins aux différentes réunions, même lorsque celles-ci passent à une seconde phase, celle de l'établissement du plan de règlement. Pour certains points soulevés, les acteurs locaux regrettent alors son absence, soulignant que son expertise et son avis seraient nécessaires. C'est le cas notamment lorsqu'est soulevée la possibilité d'envisager des évacuations préventives ou non, en cas d'inondation sur la zone industrialo-portuaire (extrait de carnet de terrain 1).

Extrait de carnet de terrain 1, L'expertise du SIRACED-PC dans l'établissement du PPRL : le cas de la zone portuaire havraise

Nous sommes le 12 novembre 2019, un des sous-groupes du comité technique d'élaboration du PPRL de la PANES s'est réuni pour échanger sur l'élaboration du règlement.

La réunion du jour porte plus précisément les règles à adopter dans la zone « bleu clair ». Il s'agit d'une zone très vaste dans le futur PPR. Elle rassemble l'ensemble de la zone urbaine dense et diffuse, soumise à un aléa de tout niveau. Le règlement à appliquer à la zone industrialo-portuaire n'est en principe par à l'ordre du jour. Pourtant, dans des débats engagés sur les

¹³⁸ Arrêté du 27 juillet 2015 portant sur la prescription d'un plan de prévention des risques littoraux par submersion marine dans la plaine alluviale nord de l'embouchure de la Seine.

¹³⁹ Ce n'est notamment pas le cas pour le PPRT du Havre, contrairement à d'autres PPRT du territoire prescrits à la même période, en 2010. Notons néanmoins que pour le PPRT du Havre, le SDIS était identifié comme un service à interroger lors de l'établissement de la procédure, ainsi qu'un « représentant de la préfecture », qui pouvait donc être le SIRACED-PC.

changements de destination à autoriser dans cette zone bleue, une question cruciale va être soulevée, relevant pour les acteurs présents de l'expertise du SIRACED-PC.

La discussion porte depuis un moment sur la possibilité d'envisager des évacuations préventives de certains locaux, en cas d'alerte annonçant une inondation. Le port indique en effet qu'il y a beaucoup d'établissements stratégiques et sensibles dans cette zone bleue : il cite notamment la capitainerie, le centre des commandes du port, un centre de secours du SDIS, etc. Au cours de l'évaluation de la vulnérabilité de ces différentes infrastructures à l'inondation, il relève une difficulté : la 1^{re} recommandation de la capitainerie, en cas d'anticipation de submersion qui pourrait endommager les réseaux électriques des écluses, c'est de « lever tous les ponts », afin de maintenir l'activité du port. Par défaut, si les écluses sont défectueuses, la capitainerie envisage de les laisser ouvertes, afin de faciliter les entrées et sorties de navires. Il indique que leur crainte, c'est que les écluses soient bloquées, et qu'il ne soit plus possible de les ouvrir sinon. Tous voient le problème : dans une telle situation, toute la zone industrialo-portuaire serait isolée, et non accessible par voie routière !

La ville du Havre et le port relèvent que le SIRACED-PC devrait être présent sur ces questions. La DDTM rappelle qu'ils sont conviés à chaque réunion, et que la révision du PPI devrait prendre en compte ces problématiques. Tous sont d'accord pour dire que le SIRACED ne pouvant être présent à chaque réunion, tous les mois, il sera utile de « faire une lecture du règlement du PPRL sous le regard de la gestion de crise », avec en tête les problématiques du SIRACED, du SDIS, d'Enedis, peut-être également en les conviant.

Bien que le SIRACED-PC soit formellement identifié comme un acteur participant au PPRL, les moyens humains manquent au service pour être systématiquement présent – puisqu'il intervient sur tout le département. En pratique, sur les onze réunions qui ont lieu entre septembre 2018 et janvier 2020, le SIRACED ne participe qu'aux deux premières. Il ne peut alors apporter l'assistance dont les porteurs du projet ont pourtant besoin : des formes alternatives de sollicitation sont alors envisagées. La participation et les apports du service de la gestion de crise restent donc très anecdotiques dans le PPRL – contrairement au PPRT.

La mise en œuvre de la directive inondation : une collaboration ponctuelle des acteurs de la crise

Nous avons identifié au chapitre 2 un second type de projet de prévention susceptible de solliciter les services de gestion de crise locaux, cette fois de façon plus formelle : la mise en œuvre locale de la directive inondation. Le principe porté par ces instruments est la participation de « tous les acteurs du risque », et d'agir sur toutes les stratégies (encadré 3.8). Nous proposons à présent d'étudier les collaborations que ces dispositifs proposent, les combinaisons entre les stratégies seront développées par la suite, au chapitre 5, quand nous rentrerons davantage dans les dispositifs locaux.¹⁴⁰

Si le pilotage de cette politique publique demeure uniquement au ministère de l'Environnement, son déploiement territorial inclut ensuite régulièrement les acteurs locaux de la crise, en particulier les SIRACED-PC. Au cours de l'établissement des PGRI, des SLGRI et des PAPI, ces services sont mobilisés suivant des modalités différentes.

Encadré 3.8 : PGRI, SLGRI, PAPI, la mise en œuvre opérationnelle de la directive inondation en France

Trois principaux outils sont issus de la déclinaison française de la directive inondation. D'abord, les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Élaborés à l'échelle de tous les grands districts hydrographiques, ces plans fixent des objectifs à atteindre pour réduire les conséquences dommageables

¹⁴⁰ Dans ce cadre, nous avons développé une analyse du contenu des PGRI et SLGRI locales : celui-ci est lisible en annexe 7.

des inondations sur la santé humaine, les activités économiques, l'environnement et le patrimoine. Ils sont pilotés par les services de l'État (le préfet coordonnateur de bassin), mais doivent étroitement associer les collectivités locales, et d'autres acteurs locaux concernés (comité de bassin, établissement public territorial de bassin – EPTB, etc.), et consulter le public.

Les objectifs qu'ils fixent sont ensuite déclinés au sein de stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), dans les territoires à risques importants d'inondation (TRI). L'identification de ces territoires à risques procède d'un double diagnostic, l'un réalisé par l'échelon local, l'autre par l'échelon national (Reghezza-Zitt 2015), et permet de prioriser l'intervention sur les secteurs les plus vulnérables. À la différence des PGRI, les SLGRI ne sont pas obligatoirement pilotées par les services de l'État. Pour plusieurs spécialistes, cela peut alors constituer le cadre manquant pour enclencher le dialogue entre tous les acteurs locaux, sur un projet partagé (Fujiki 2017), tandis que d'autres soulignent que l'État conserve la main mise sur la définition des risques et les objectifs de sa gestion (Reghezza-Zitt 2015), et contrôle un calendrier resserré, ne permettant pas toujours une prise de conscience de l'intérêt de la démarche (Graindorge et Landot 2020). En tout état de cause, les SLGRI supposent de traduire plus localement les diagnostics et objectifs fixés dans les PGRI : l'approche transversale promue par les PGRI peut ainsi être reprise par de nouveaux acteurs. Surtout, les SLGRI peuvent se prolonger en plan d'actions, qui prennent bien souvent la forme des PAPI, les programmes d'actions de prévention des inondations, le troisième outil impliqué par la mise en œuvre de la directive inondation.

Développé à partir de 2002 comme un appel à projets unique, le principe du PAPI est repris et intégré à la démarche des SLGRI à partir de 2011, ce qui lui permet de devenir le dispositif central d'une gestion intégrée des risques d'inondation (Guillier 2017). Le dispositif, qui rencontre déjà un franc succès dans sa première mouture, concerne en 2011 près de 40 % des communes françaises, avec 95 programmes labellisés (Guillier 2017), et 174 en 2019¹⁴¹. La directive inondation généralise donc ce dispositif en maintenant son principe incitatif, qui repose sur un partenariat entre les collectivités et l'État, où ce dernier s'engage à financer une large part du programme d'actions (Guillier 2016). Contrairement aux SLGRI, les dispositifs PAPI semblent être plus à même d'impliquer une diversité d'acteurs dans la coordination de la gestion des inondations (Guillier 2016).

Le renouvellement du principe des PAPI est également l'occasion de renforcer leur caractère transversal. Les axes d'action mis en avant dans les PAPI évoluent, en incluant explicitement la gestion de crise (voir annexe 4). La critique déjà portée aux PAPI de première génération dénonçant le quasi-monopole des mesures des mesures structurelles de travaux de gestion de l'aléa dans les budgets alloués (Helias, Quevremont, et Truchot 2009) est encore renouvelée sur les PAPI de seconde génération : 83,5 % du budget de l'ensemble des PAPI concernent les travaux en 2015 (MEDDE 2016). Néanmoins, l'inclusion de la gestion de crise ainsi que de nouveaux outils de contrôle (cahiers des charges plus stricts, évaluation) semblent conduire à une amélioration de ces outils pour proposer de vrais outils pour « faire face » aux risques d'inondations dans une approche réellement transversale (Guillier 2017).

Dès les plans de gestion des risques inondation (PGRI), élaborés à l'échelle de bassins hydrographiques, les différents services de gestion de crise des départements concernés sont sollicités. Ainsi, les PGRI du bassin Seine-Normandie (dont Le Havre fait partie) et du bassin Loire-Bretagne (où Nantes est inclus), mobilisent l'expertise des SIRACED-PC, ainsi que celle de la zone de défense¹⁴². Ils apportent d'abord leur connaissance sur les outils existants et les possibilités d'amélioration de la préparation et la réponse aux inondations. Pour ces services, c'est l'occasion à

¹⁴¹ Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations>, consulté le 24 septembre 2020.

¹⁴² Rapports de présentation des PGRI (DRIEE 2015; DREAL Centre-Val de Loire 2015).

la fois d'une nouvelle collaboration avec les services des DDT(M), mais également d'échanger avec une plus grande diversité d'acteurs.

Faute d'une enquête menée à cette échelle, nous ne pouvons que nous appuyer sur les documents restituant l'élaboration du PGRI pour comprendre comment les gestionnaires de crise sont impliqués. L'évocation des outils de la gestion de crise a d'abord pour objectif de rappeler les cadres réglementaires existants, que les PGRI n'ont pas vocation à transformer. Dans les deux PGRI étudiés, c'est notamment l'occasion de proposer un recensement exhaustif des dispositifs ORSEC inondation existants dans les différents départements concernés. Bien que tous les SIRACED-PC n'aient pas élaboré de plans ORSEC spécifiques aux inondations, il n'est pas exprimé clairement au sein des PGRI qu'ils doivent en concevoir. Le PGRI de la Seine évoque bien l'objectif de mener « une analyse de l'efficacité de l'organisation de la gestion de crise, de l'alerte et de l'efficacité des procédures (prévision) et de la mise en œuvre des procédures (ORSEC, PCS, PCA, ...) »¹⁴³, mais ce n'est pas le cas de celui de la Loire. La seule autre évocation de ces outils et de ces acteurs de crise est présente dans le PGRI de la Seine, qui indique que de nouvelles cartes produites dans le cadre de la directive inondation doivent être utilisées dans la planification de crise : « L'enveloppe de l'évènement extrême apporte des éléments de connaissance ayant principalement vocation à être utilisés pour préparer la gestion de crise [...]. Les cartes peuvent être utilisées pour la préparation des plans ORSEC et des plans communaux de sauvegarde. Elles fournissent des informations utiles pour s'assurer du fonctionnement minimum des services de secours »¹⁴⁴.

Les PGRI ne proposent donc que très peu de transformations ou d'approfondissement des outils de l'État départemental pour faire face aux crises. L'expertise des services de crise est d'abord tournée vers l'amélioration de la gestion de crise des communes, et non celle de l'État. Les PGRI, comme les SLGRI qu'ils encadrent, prévoient de nombreuses mesures relatives à la préparation communale de la crise : son amélioration fait partie des objectifs systématiquement identifiés¹⁴⁵.

À l'étape suivante de la directive inondation, l'élaboration de la SLGRI, les services de gestion de crise et d'urgence départementaux peuvent de nouveau être sollicités, de nouveau pour apporter leurs éclairages sur les outils et les modalités de préparation possible dans la préparation locale. Ici, les démarches menées au Havre et à Nantes sont très contrastées : si la SLGRI nantaise fait l'objet d'une longue concertation multi-acteurs, portée par un investissement important de la métropole, la SLGRI havraise, faute de structure porteuse sur le territoire, est menée essentiellement par la DDT(M), et moins approfondie.

À différentes phases de l'élaboration des SLGRI, et sous différentes modalités, les services de crise et d'urgence sont mobilisés. Il peut s'agir d'une part d'une intervention en tant que services experts, consultés comme d'autres au cours de l'élaboration de la stratégie, ou d'autre part, d'une association au pilotage de la démarche. Néanmoins, très peu d'engagements comme acteurs de la gestion de crise locale sont pris par ses services.

¹⁴³ Objectif (3.C.1) (DRIEE 2015).

¹⁴⁴ Ibid, p. 144.

¹⁴⁵ C'est l'objectif 6 du PGRI de la Loire : « Se préparer à la crise et favoriser le retour à la normale » ; l'objectif 3 pour le PGRI de la Seine : « Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés ».

Pour le pilotage de la démarche, ce sont les SIRACED-PC qui peuvent être mobilisés. Ceux-ci restent inégalement intégrés au sein des procédures : le SIRACED-PC 76 ne fait pas partie des membres du Comité technique de la SLGRI du Havre, et n'est pas présent lors de la seule grande réunion de concertation organisée, en novembre 2015¹⁴⁶. À Nantes, sa place semble également assez fluctuante. Il ne fait pas partie des premiers acteurs identifiés, mais est réintégré au cours de l'élaboration dans le comité de pilotage¹⁴⁷. Des agents du SIRACED-PC 44 participent à quelques reprises au comité technique, chargé d'élaborer le diagnostic, mais ce n'est jamais la même personne qui est présente – ce qui peut être le signe d'une certaine difficulté à faire de cet accompagnement et de la SLGRI, de véritables sujets pour cet acteur.

En revanche, les services de crise et d'urgence font plus systématiquement partie des services consultés pour le diagnostic territorial et l'élaboration du plan d'actions. À Nantes, la vaste consultation locale engagée pour élaborer la SLGRI (39 acteurs locaux consultés), concerne plusieurs services locaux experts de crise et d'urgence : le SIRACED-PC 44, la direction départementale de la sécurité publique - DDSP (police), la gendarmerie, ainsi que le SDIS 44. Ces différents services acceptent de donner leur avis sur l'état des lieux dans la capacité à faire face aux inondations, et d'indiquer leurs éventuels besoins et suggestions pour l'améliorer. Ils apparaissent comme des experts de la crise : sur les six axes de réflexions proposés¹⁴⁸, tous s'expriment sur l'état des lieux et les pistes d'amélioration de la gestion de crise. Sur ce point, après avoir détaillé leurs propres modes d'intervention (PCA, ORSEC, dispositifs d'alerte), ils proposent des améliorations de différents ordres. Certains suggèrent notamment de mieux organiser et coordonner la surveillance des cours d'eau. Plus globalement, la coordination entre les communes, et de celles-ci avec l'État pourrait être renforcée, aussi bien en planification (ORSEC), que dans les opérations (avec l'aide d'exercices rassemblant divers acteurs notamment). Ils demandent également à continuer le déploiement et le partage des cartographies *ad hoc* de gestion de crise – les cartographies ZIP-ZICH menées entre la DDTM 44 et la préfecture.

Mais ces services proposent des évolutions sur d'autres domaines d'action de la réponse aux risques d'inondation. Tous les quatre donnent également leur avis sur les mesures de connaissance et de conscience du risque à déployer pour sensibiliser la population, et plusieurs déplorent une trop faible conscience des risques. Ils suggèrent diverses pistes de sensibilisation, qui visent plutôt le grand public : supports d'information divers, information et sensibilisation des scolaires, et même la réalisation d'exercices de sécurité civile associant les populations. Le SDIS et le SIRACED-PC 44 s'expriment également sur la réduction de la vulnérabilité et la gestion des ouvrages de protection. Ils relèvent notamment que si les barrages situés sur la Sèvre nantaise sont bien connus et surveillés, il pourrait être intéressant de connaître les ondes de choc en cas de défaillances. Ainsi, ces différents experts apportent un regard extérieur qui permet d'enrichir le diagnostic et les recommandations de la SLGRI, et pas seulement en matière de préparation à la gestion de crise. Ils permettent de mettre sur la table un certain nombre de difficultés et de propositions qui ne semblaient pas

¹⁴⁶ Un « séminaire participatif » organisé le 5 novembre 2015 au Havre rassemble 70 participants pour présenter et élaborer la démarche de la SLGRI (annexe XII de la SLGRI du Havre).

¹⁴⁷ Le directeur du SIRACED-PC 44 ne fait pas partie des personnes invitées pour le premier comité de pilotage, mais est bien présent au second.

¹⁴⁸ Qui correspondent aux six axes d'action du PGRI de Nantes : 1° gestion des écoulements ; 2° aménagement du territoire ; 3° réduction des dommages ; 4° gestion des ouvrages de protection ; 5° connaissance et conscience du risque ; 6° gestion de crise et retour à la normale.

proposées par d'autres acteurs locaux. Ces différents services (SDIS, police 44, SIRACED-PC 44) sont ensuite présents lors des réunions d'atelier permettant de choisir et hiérarchiser les actions à mener¹⁴⁹. À toutes les étapes de l'élaboration de la SGLRI de Nantes, les services de crise jouent un rôle d'expertise et de conseil auprès des acteurs locaux. Mais ils ne s'engagent qu'à la marge dans la modification de leurs propres procédures (encadré 3.9).

Encadré 3.9 : Une évocation marginale des procédures de crise départementales dans les TRI et SLGRI

Dans les différents documents de déclinaison locale de la directive inondation (rapport diagnostic des TRI, stratégies locales des risques inondations), les outils des SIRACED-PC ne sont évoqués qu'à la marge, et très rarement pour envisager leurs adaptations, ou des évolutions.

Il s'agit essentiellement de suggérer des coordinations et des complémentarités à construire entre les dispositifs départementaux de crise et les outils locaux. Le plan ORSEC apparaît comme un « cadre général » (Nantes Métropole 2017, 97), dans lequel les communes doivent se fondre, pour mettre en place des circuits d'alerte, contribuer à l'information à l'échelle des bassins versants, organiser les exercices. L'enjeu affiché est celui d'une uniformisation et de fédération des stratégies de gestion de crise, par exemple à l'échelle de toute la Loire.

Les outils préfectoraux peuvent servir d'exemples pour les outils que les communes pourraient déployer localement – à l'image des retours d'expériences et de partage d'expériences collectives (disposition 3-C-1 de la SLGRI du Havre – lisible en annexe 7). Les modes d'intervention des SIRACED-PC ne sont donc pas questionnés au travers de ces procédures.

La dernière étape de la mise en œuvre de la directive inondation est l'élaboration et la mise en œuvre du PAPI, le programme d'actions de prévention des inondations. De nouveau, seul le SIRACED-PC 44 est directement sollicité pour participer au comité de pilotage et de suivi du dispositif. Comme pour les SLGRI, le service est volontaire pour participer à ce suivi des PAPI.

« Typiquement, il y a une réunion à Cap Atlantique¹⁵⁰ bientôt, un comité de pilotage du PAPI. Dans l'ordre du jour 2018, il y a "les perspectives 2019 : PCS". Et là, moi je vais y aller. Ils demanderont sûrement des choses à ce moment-là, et nous on sera là pour être là, et éventuellement pour les aider à leur élaboration, et bien dire qu'on peut les regarder. Mais il faut absolument qu'ils fassent les PCS ! »
Entretien direction SIRACED-PC 44, 23 octobre 2018.

L'objectif de leur participation aux PAPI, comme aux SLGRI, est de sensibiliser et accompagner les communes dans leur propre préparation aux outils de réponse aux crises. Des actions sont pourtant prévues pour le cœur d'activité du SIRACED-PC (« réaliser des exercices réguliers de simulations », « mettre en place des circuits courts d'alerte ciblés pour certains acteurs », « fédérer et améliorer la coordination entre les acteurs utiles au redémarrage du territoire et interdépendants »¹⁵¹). De plus, alors que le SIRACED-PC 44 a été un temps identifié comme « pilote » de ces actions du PAPI de Nantes, le plan définitif adopté invisibilise leur rôle : c'est « l'État » au sens large qui est responsable de cette action. Cette dilution du rôle spécifique du

¹⁴⁹ Compte-rendu de l'atelier 1 et liste des participants, 3 mai 2017, Nantes métropole.

¹⁵⁰ Un autre EPCI du département.

¹⁵¹ Pour toutes ces actions, qui rentrent dans l'objectif 6 du PGRI Loire et de la SLGRI Nantes (« se préparer à la crise et favoriser le retour à la normale »), il est clairement précisé qu'elles doivent se préciser « en lien avec le plan ORSEC inondation » ; (document lisible en annexe 7).

SIRACED-PC le maintient à l'écart de la mise en œuvre du PAPI, et lui permet de conserver une position « d'expert », plutôt que d'intervenant devant améliorer ces actions en matière de gestion de crise locale.

De la même façon, pour le TRI du Havre, le SIRACED-PC 76 n'est pas clairement identifié dans le plan d'action de la SLGRI, qui doit être décliné en PAPI. La SLGRI du Havre prévoit pourtant de renforcer la préparation à la crise « en coordination avec les services de l'État pour la mise en œuvre du dispositif ORSEC » et l'élaboration de « schémas stratégiques de décision [...] partagés à tous les niveaux (ex : Préfet, élus intercommunaux, élus locaux, etc.) ». Ici aussi, le service de crise départemental ne prend pas d'engagement au cours de cette procédure, qui reste largement coordonnée entre les collectivités locales et les services du ministère de l'Environnement.

Les services de gestion de crise départementaux, et en premier lieu les SIRACED-PC, peuvent être régulièrement intégrés à la mise en œuvre de la directive inondation, réalisant l'objectif d'une concertation entre « tous les acteurs du risque » (Figure 11). Mais c'est loin d'être systématiquement le cas, puisqu'au Havre, ils sont quasiment absents de la procédure. Par ailleurs, même quand ils participent, leur intervention s'effectue en tant qu'experts, conseillers, ils transmettent leur

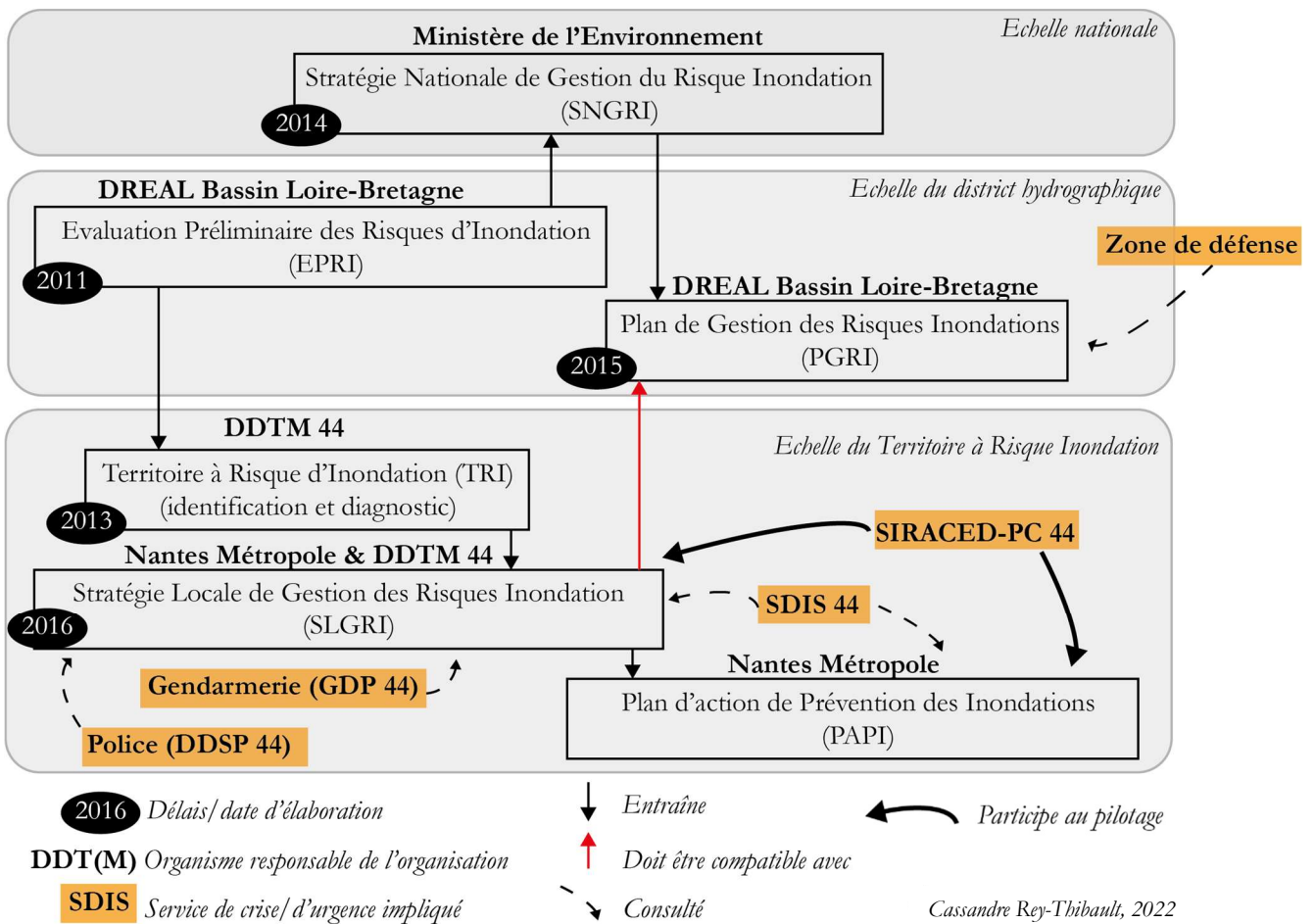


Figure 11 : La participation des acteurs de crise locaux à la mise en œuvre de la directive inondation à Nantes

connaissance et partagent leur expérience. Ce n'est pas l'occasion de faire évoluer, au contact d'autres acteurs qui préviennent les risques locaux, leurs propres procédures.

La participation des gestionnaires de crise locaux aux procédures de prévention des risques se réalise sous des modalités contrastées. Les occasions de participation sont différentes : alors qu'au Havre, c'est pour l'élaboration du PPRT que le SIRACED-PC est – un peu – sollicité, à Nantes, c'est dans la mise en œuvre de la directive inondation. Toutes ces participations restent toutefois très formelles. Elles s'inscrivent dans des cadres réglementaires souples, qui permettent de solliciter les gestionnaires de crise, sans toutefois attendre et enjoindre une implication active de leur part dans ces dispositifs.

Ainsi, nous avons vu que la réglementation exige une plus forte implication des DDT(M) dans la gestion de crise, et précise le rôle qu'elles doivent y jouer. Mais il n'y a guère de sollicitation symétrique pour les SIRACED-PC. Leur participation aux procédures locales de prévention des risques reste anecdotique, ponctuelle, et peu institutionnalisée. Les actions auxquelles prend part chacun des deux services dans le champ d'intervention de l'autre sont particulièrement déséquilibrées. Cette asymétrie dans les collaborations exigées a pour conséquence une asymétrie dans les transformations induites de ces deux organisations pour collaborer. Les DDT(M) se réorganisent pour intégrer et assurer les missions de crise, sans que de telles transformations soient visibles au sein des SIRACED-PC.

2.3 Des missions de collaboration asymétriques

Malgré des tentatives pour intégrer les SIRACED-PC au sein des procédures de prévention des risques, ces démarches ne conduisent guère à des participations actives dans la politique locale de prévention des risques. À l'inverse, les DDT(M) enrichissent et approfondissent leur intervention en gestion de crise, qui constitue un volet plus important de leur champ d'action. L'asymétrie des relations se poursuit dans les conséquences pour chacune de ces deux organisations locales.

2.3.1 Le SIRACED-PC reste à l'écart des débats de la prévention des risques

On l'a vu pour les PPRT ou les autres procédures de prévention des risques : les SIRACED-PC restent, malgré les sollicitations, relativement à l'écart. Alors que leur expertise est particulièrement requise dans l'établissement des PPRT, que ce soit pour la définition des cinétiques des phénomènes dangereux, ou pour l'accompagnement et l'évaluation de procédures de continuité d'activité, leur participation ne les engage pas plus avant dans les procédures de prise en compte des risques. Dans d'autres dispositifs, comme les PPRL et la mise en œuvre de la directive inondation, les formes d'expertise à fournir sont moins cadrées : là encore, leur participation reste anecdotique et ne modifie pas les procédures.

Quand ils sont sollicités pour des expertises très précises, comme c'est le cas pour le PPRT, l'expertise fournie s'appuie sur des procédures et des outils développés de façon *ad hoc* : un exercice de gestion de crise pour estimer les cinétiques, un guide ou « recueil de conseils », pour préparer les mesures organisationnelles des entreprises exposées aux risques technologiques, etc. Ces outils formalisent l'expertise apportée par le SIRACED-PC à la prévention, et dans le même temps la standardisent. Cela permet au SIRACED-PC de répondre aux sollicitations, sans affiner son avis pour chaque situation spécifique. Le contenu des obligations ne va pourtant pas de soi : que peut-on exiger d'un chef d'entreprise en termes de préparation à un accident industriel ? Des moyens

pour alerter ses salariés ? Des exercices réguliers pour s'assurer que les plans d'urgence soient connus et efficaces ? Cette standardisation s'adapte aux demandes des acteurs locaux, sans que le SIRACED-PC ne leur impose d'exigences trop contraignantes. Ainsi, pour le guide des PMA-AE des entreprises riveraines, ou « recueil de conseils », l'objectif n'est pas de dicter les modes de préparation à mettre en place, ou les résultats à obtenir, mais de proposer une approche pédagogique afin d'accompagner les entreprises dans leur propre démarche de planification de crise. Le SIRACED-PC s'appuie pour cela sur d'autres types de démarches pédagogiques existants préalablement :

« On avait un travail préalable qui avait été fait, qui s'appelait "le guide de confinement", qui était à destination de tout public - que ce soit des entreprises ou des particuliers, pour faire face à l'éventualité d'un risque toxique, puisque c'est quand même un des risques majeurs dans le département [...] L'idée c'était un peu de décliner ce guide. [...] On a repris également des notions des PPMS, puisque fondamentalement on est sur le même principe d'organisation - l'objectif est le même ! Donc on avait intégré ces données du guide de confinement, du guide PPMS, voire même à notre échelle le PFMS, puisqu'il y avait aussi des notions intéressantes. Tout cela dans le chapeau du Code du travail, parce que là on est plutôt dans le cadre de la responsabilité d'un employeur vis-à-vis de ses employés, dans le cadre du travail, de la protection des salariés. » Entretien direction SIRACED-PC 76, 15 février 2019.

Les ressources principales mobilisées par les spécialistes locaux de la crise ne sont donc pas leurs propres plans de gestion de crise technologiques (PPI, planification ORSEC, etc.), mais bien d'autres outils, à vocation d'information et de sensibilisation des acteurs locaux. L'adaptation des exigences du SIRACED-PC aux contraintes et aux attentes des acteurs locaux conduit à faire des PMA-AE moins des équivalents des dispositifs ORSEC que des améliorations des formes pédagogiques de sensibilisation. Le PMA-AE apparaît ainsi comme un dispositif qui connecte différentes stratégies sur les risques et les crises. Enfin, cette formalisation-standardisation des expertises permet au SIRACED-PC de ne plus être le seul porteur de ces mesures, mais de les partager immédiatement. Ils s'entourent d'autres acteurs locaux pour établir ce guide :

« On a été un peu la plume sur le guide hein, très clairement. On avait proposé la trame, on a piloté le groupe de travail qui a été monté. Et ensuite on a donné les clés du camion à Synerzyp, qui a pris le guide, qui l'a mis en forme concrètement, qui l'a diffusé. On était pilote du groupe de travail, et c'est un guide qui a été construit avec le SDIS, la DREAL [...] Évidemment, les deux associations qui étaient présentes. Il y avait une collectivité aussi [Gonfreville]. [...] Il y avait la DIRECCTE¹⁵², l'ARS. » Entretien SIRACED-PC 76, 15 février 2019.

L'intégration des sujets de la crise à la prévention suppose donc la mobilisation d'autres acteurs, qui vont se faire les relais de ces obligations. Lorsqu'ils interviennent pour compléter et faciliter l'action de prévention des risques, les SIRACED-PC portent des exigences modestes et n'investissent pas un contrôle très important des mesures de préparation de gestion de crise.

Là où les besoins d'expertises du SIRACED-PC sont moins concrets, et ne déterminent pas le type de prévention des risques pouvant être mené, leur participation est plus anecdotique (établissement des PGRI, SLGRI, PPRN). S'ils sont régulièrement sollicités par les DDT(M), et que leur avis est

¹⁵² Les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont été créées par la réforme de l'administration française, RéATE, en 2009. Elles rassemblent notamment les services d'inspection du travail. En avril 2021, ces administrations deviennent les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

considéré comme précieux pour elles, ils ne sont pas systématiquement présents. Lorsqu'ils le sont, ils restent relativement silencieux, sauf quand leur avis est explicitement demandé. Surtout, ils n'occupent là encore qu'une position d'expertise, sans engager aucune transformation de leur propre organisation.

Finalement, les SIRACED-PC parviennent à n'être impliqués qu'à la marge dans la réflexion locale de prévention des risques. La séparation entre les différentes missions et les responsables qui les portent est régulièrement affirmée. Pour les SIRACED-PC, il incombe aux acteurs de l'aménagement du territoire de faire les bons choix en la matière. Ils ne s'immiscent guère dans les débats menés entre collectivités et DDT(M), sur les sujets de prévention des risques.

« Sur le risque inondation, deux sites particuliers : la Sèvre nantaise et la Loire, ce sont les deux cours d'eau qui nous concernent vraiment. [...] Et des orages ponctuels aussi. Mais pour nous on ne peut pas vraiment le traiter, car à part avoir des politiques d'urbanisme... et là je compte bien sur la DDTM pour éviter une artificialisation, c'est tout le travail en amont, pour moi c'est capital! »
Entretien direction SIRACED-PC 44, 23 octobre 2018.

Si le travail de prévention de la DDTM est « capital », les expertises du SIRACED-PC ne sont pas mobilisées pour l'appuyer. Participer davantage aux procédures de prévention des risques pourrait impliquer de prendre position au sein des controverses locales. Les postures « en retrait » des SIRACED-PC dans les différents dispositifs de prévention des risques peuvent se comprendre par leur position institutionnelle spécifique, en grande proximité du préfet (comme nous l'avons vu au 1.1.1). Ce lien avec la préfecture est à la fois une explication et une ressource mobilisée pour ne pas se mêler de ses débats. En effet les débats locaux en matière de prévention des risques sont souvent arbitrés par la préfecture. Participer davantage aux dispositifs de prévention des risques pourrait impliquer de devenir des parties prenantes de ces débats. Les agents des SIRACED-PC ne rentrent pas dans des rapports de force, des négociations à partir de leur expertise, et laissent pleinement l'échelon préfectoral arbitrer une fois leur expertise transmise. Le cas décrit par Emmanuel Martinais dans le PPR de Feyzin semble à ce titre assez emblématique : bien que les services de secours aient estimé que la cinétique des phénomènes dangereux soit « rapide », ne permettant pas d'évacuer ou de mettre en sécurité les personnes exposées, le préfet tranche en faveur d'une non-application des conséquences réglementaires de cette exposition à un risque rapide et fort, en maintenant la possibilité du délaissement plutôt que de l'expropriation (Martinais 2016). Nous n'avons pas croisé de cas aussi emblématique au Havre.

2.3.2 L'intervention des DDT(M) pendant les crises : les remous engendrés par une nouvelle responsabilité

Alors que le SIRACED-PC peut pleinement s'affranchir de la direction prise par la prévention des risques locale, les DDT(M) doivent prendre à bras le corps leurs nouvelles compétences en matière de gestion de crise. Celles-ci sont nombreuses, et pas forcément évidentes à assumer pour les agents, générant certains débats internes sur la façon de les intégrer.

Des responsabilités nombreuses en planification et gestion de crise

La mise en place de la mission de crise au sein des DDT(M) conduit à une attente et des responsabilités conséquentes pour ces services. Nous synthétisons ici les tâches qu'ils réalisent

autour de la question de la crise (tableau 10) : bien plus que les attentes du ministère, ce sont les actions pour assister le préfet qui marquent le pas dans l'agenda des services.

Ressources / compétences mobilisées	Rôle en planification	Rôle en réponse aux crises
Connaissance du territoire, de ses acteurs et des risques	Tenir à jour les listes d'enjeux du territoire pouvant être exposés Tenir à jour les moyens privés d'intervention (PARADES) Cartographie de la planification (ZIP-ZICH) Établissement des seuils d'alerte	Coordination et remontée d'information de certains acteurs locaux (syndicats de bassin versant) Suivi des aléas, explicitation et traduction de l'évènement, anticipation des risques
Connaissance des réseaux et acteurs routiers	Réaliser les plans de gestion du trafic (PGT) Réaliser les plans de déviation et de bouclage (dans les PPI)	Coordination des gestionnaires routiers

Tableau 10 : Les responsabilités des DDT(M) face aux crises

L'intervention des DDT(M) en matière de crise se déploie aussi bien en planification qu'en assistance au préfet pendant les épisodes de crise. Cette intervention est variée, et s'appuie sur deux principales sources de compétences : la connaissance du territoire et des risques d'une part, la connaissance des réseaux et des acteurs routiers d'autre part.

« Notre mission, au sein de la DDTM, c'est vraiment d'être en appui de la préfecture sur les événements à gérer. On l'est surtout sur deux domaines : la coordination des gestionnaires de voirie et les inondations. » Entretien mission crise DDTM 44, 7 mars 2019.

Mais aucune de ces missions ne se fait aisément : elles sont particulièrement exigeantes. Elles suscitent des questionnements au sein des DDT(M), sur les moyens et les efforts à déployer pour les exercer : comment les connaissances dont ils disposent au préalable peuvent-elles être remobilisées pour la gestion de crise ? Quels sont les axes de planification et de gestion de crise pour lesquels ils apportent des ressources les plus utiles ? Comment répondre à la nouvelle demande d'intervention croissante pendant les situations de crises locales ?

Les nouvelles missions au regard des connaissances internes : la question des « enjeux »

Les connaissances dont disposent les DDT(M) sont-elles suffisantes pour exercer ces nouvelles missions de gestion de crise ? Nous avons vu que les services des risques constituent des ressources indéniables pour construire de nouvelles connaissances, au travers des cartographies d'inondation ZIP-ZICH. Mais plus que les aléas, ce sont les compétences en matière de connaissance du territoire et ses « enjeux », dont ils sont supposés être les spécialistes.

En matière de planification à partir des connaissances du territoire, la mission ancienne de mise à jour de la base de données PARADES ne pose pas de question particulière. On relève toutefois

qu'à Nantes, un agent est dédié à cette tâche, relativement routinière, signe que la mise à jour des données est une activité chronophage. Arriver au même niveau de préparation et d'exhaustivité pour les autres bases de données et recensements, exigées de la DDT(M), n'est donc pas une mince affaire. Il est notamment demandé aux DDT(M) de fournir des cartographies et des listes « d'enjeux » du territoire potentiellement affectés par différents phénomènes.

« Nos pistes d'amélioration très nettes, c'est sur la connaissance des enjeux plus automatique. [ma collègue] a créé les outils pour qu'en gros, automatiquement, quand tu as ta couche d'enjeux et ta couche d'aléa, tu arrives à sortir directement tout ce que tu veux... Mais la couche d'enjeu, laquelle ? »
Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

« [Pour les enjeux] j'ai réutilisé tous les documents déjà réalisés, notamment grâce à la SLGRI, et au TRI. Il y avait vraiment beaucoup de choses, mais des établissements n'y étaient pas... C'est une partie complexe. »
Entretien mission crise DDTM 44, 7 mars 2019.

Bien que les DDT(M) possèdent des cartographies et listes d'enjeux préexistantes, recensées au cours de leurs procédures de PPR, de TRI ou de SLGRI, l'usage de ces connaissances pour la gestion de crise n'est pas évident. Il faut d'une part, sélectionner et identifier les types d'enjeux pertinents : est-ce les mêmes pour la prévention et pour la gestion de crise ? Rappelons que la notion d'enjeux ne recouvre pas la même réalité dans un PPR et pour les procédures de préparation aux crises.

« [À la CODAH ils m'ont dit que vous travaillez sur le recensement des enjeux, c'est dans le cadre du PPR ?] Oui c'est dans ce cadre. Enjeu, dans un PPR, c'est l'occupation du sol. Donc ce n'est pas enjeu en termes de crise. Donc là on recense l'occupation du sol actuelle et future. »
Entretien STH DDTM 76, 24 juillet 2018.

La connaissance fine du territoire, développée dans le cadre des PPR, n'est donc que très imparfaitement mobilisable pour la gestion de crise. Alors que le PPR propose une description ponctuelle du territoire, une question centrale de la gestion de crise est d'obtenir, pour chaque type « d'enjeu », des données régulièrement mises à jour. Les établissements recevant du public (ERP), et en particulier les établissements scolaires font partie des « enjeux » que les DDT(M) cherchent à recenser et à cartographier de façon précise.

« Bah alors typiquement, pour certains types d'ERP, on essaie de se dire que c'est utile, même pourquoi pas tous les ERP. Mais [...] ce n'est pas trivial du tout. Par exemple, les écoles, très bon exemple, si on prend les bases de données topo qu'on peut avoir, des fois [...] on ne peut pas faire une requête et que ça nous sorte toutes les écoles maternelles. Tu peux avoir un établissement de formations pour adultes [...] qui va être classé de la même façon qu'une école primaire. Donc il faut vérifier. [...]

On avait travaillé avec les pompiers, enfin pas nous, un autre service de la DDTM, ils avaient récupéré la base de données qu'eux ont, avec les ERP, puisqu'il y a des visites de sécurité dans les ERP. [...] L'idée c'était de les localiser, car on n'a que des adresses, leur donnée ce n'est pas un SIG. Bon, on était très très contents que ça se fasse, c'est un gros travail de les localiser. Sauf qu'on se rend compte que la base de données des pompiers n'est pas du tout exhaustive. C'est intéressant, mais c'est loin d'être parfait. Et du coup, on a trouvé d'autres bases de données, par exemple, les bases de données SIREN, l'immatriculation des établissements recevant du public. Donc on s'est dit qu'on testait en janvier, alors, sans le dire à la préfecture, parce qu'on ne peut pas générer d'attentes sans savoir si on peut y répondre. Donc dans notre coin, on s'est dit "qu'est-ce qu'on serait capable de faire de plus que ce qu'on leur donne en ce moment". [...] Sauf que là on se rend compte quand on ouvre la base de données qu'ils

sont localisés à la rue, donc comme elles sont plus ou moins longues... Donc on a testé sur Rouen par exemple, sur des zones qu'on connaît, puisque sur la Seine, il a des zones qui allaient être potentiellement être inondées. On regarde, et on voit bien que ce n'est pas localisé correctement. Ce n'est pas à cet endroit-là qu'est le bâtiment. Et du coup, là pour le coup, on a des centaines et des centaines d'ERP, et qui ne sont pas forcément codés, tu ne peux pas faire une requête en disant le code "0103", les écoles. [...] [oui, c'est inexploitable]. C'est exploitable sur du très long terme, il faut faire tes premiers croisements, et vérifier ensuite.» Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Pour obtenir ces cartographies d'enjeux les plus exhaustives possibles, les agents des DDT(M) cherchent à établir des collaborations, à trouver d'autres sources de données. L'objectif est bien de pouvoir fournir une donnée précise au préfet et au SIRACED-PC, tout en évitant de leur faire miroiter des données qu'ils ne peuvent pas obtenir. Toutes les données préexistantes en matière de connaissance du territoire n'ont pas été établies avec cet objectif de précision, et ne sont pas aisément transposables pour la gestion de crise. Un autre exemple significatif concerne les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

« Les ICPE, c'est pareil, on peut se dire c'est facile [oui, normalement c'est recensé]. À la DREAL, on sait où ils sont, sur la base de données Carmen, on trouve les points. [...] Mais ton point est là, et ton site est grand comme ça, la zone d'aléa est là... Et dans ton croisement, tu ne trouves pas le site ! Et le périmètre n'est pas forcément en DREAL, ils n'ont pas forcément le dessin SIG, même simplement un dessin, je ne demande pas une couche SIG très construite, juste la zone dessinée. Par que ça on pourrait recroiser, même si on avait un truc très mal renseigné ! Et on ne l'a pas. [...] C'est vrai quand on en parle, on passe toujours pour des extra-terrestres quand on dit ça, on dit bah "c'est simple". Et pourquoi on pense ça ? Tu vas sur Google Maps, c'est correctement localisé, tout ! [...] Souvent, et c'est même ce qu'on fait en COD, on compare la carte d'aléa à Google Maps, c'est plus précis que ce qu'on est en capacité d'avoir. Alors, pas sur les ICPE, pas sur tout un tas de choses, mais sur des données ponctuelles. Donc, il faut qu'on trouve une méthode de travail plus intéressante, et pour l'instant on n'a pas encore abouti là-dessus.» Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Le décalage est flagrant entre une donnée facilement accessible et relativement complète sur d'autres sources de recensements – privées, et des bases de données internes incomplètes, qui peinent à être actualisées. L'expertise interne s'avère insuffisante, et son actualisation prisonnière des inerties administratives. Les connaissances préexistantes en matière de prévention ne sont qu'un socle imparfait pour construire une expertise utile à la gestion de crise.

Quel axe de planification privilégier ? Les savoirs confrontés aux besoins de la gestion de crise

Au-delà des questionnements sur la façon d'actualiser les « enjeux » exposés aux risques, les DDT(M) s'interrogent sur les priorités, et les actions à mener pour accompagner efficacement les gestionnaires de crise locaux. Face à des indications nationales larges (« préparer la gestion des crises d'inondation »), ils tâtonnent pour savoir quelle est la connaissance la plus utile. La DDT(M) 76 a travaillé dans un premier temps sur les inondations générées à l'échelle des bassins versants, sur les petits cours d'eau du département. Elle a alors proposé un travail étroit avec les syndicats de bassin versant, pour anticiper les éventuels débordements de bassin de rétention, et identifier les zones les plus fréquemment inondées.

« On indique les secteurs prioritaires d'intervention lors de la gestion de crise inondation. On prend les bases de données qui existent déjà pour établir les cartographies avec plusieurs couches d'enjeux : [...]

les habitations, les ERP, les routes, les ouvrages... Comme il n'y a pas Vigicrue, car ce sont des cours d'eau rapides, l'enjeu c'est d'être capable de dire au SIRACED où sont les risques principaux, parce qu'il y a une forte concertation d'enjeux, ou parce que l'enjeu c'est un ERP. [...] En concertation avec le syndicat, qui apporte un côté plus subjectif de terrain, qui nous dit "moi je pense que la priorité en matière de crise c'est plutôt tel endroit". » Entretien « Agent B » DDTM 76, 6 février 2019.

Or cet axe de préparation, objet du travail entre 2014 et 2017, apparaît ensuite secondaire face à d'autres types d'inondations. La connaissance fine que les agents se sont efforcés de déployer les premières années n'apparaît pas la plus pertinente pour accompagner la préfecture lors des épisodes d'inondation.

« Au vu de la crue de Seine 2016, et là 2017-2018, on s'est dit que ça, il ne fallait pas que ce soit notre priorité, parce que finalement, on a bien vu le 29 janvier qu'on ne s'en était même pas servi de ces cartes-là, parce qu'on n'a même pas eu le temps de les sortir, et puis parce qu'il y avait tout le département. On s'est dit qu'il fallait qu'on continue à travailler sur cette question d'identifier les secteurs prioritaires sur chaque bassin versant, mais que, il fallait aussi qu'on travaille beaucoup sur le littoral et la Seine, et plus peut être aussi le côté opérationnel de notre organisation. [Vous n'avez pas pu les sortir, parce que cela se déroulait trop vite, mais même pour aider aux interventions] Les interventions avaient déjà lieu, et comme c'était à l'échelle du département, on ne pouvait pas faire de positionnement préventif, de toute façon. Les pompiers allaient là où les ouvrages débordaient quoi Et au nombre d'ouvrages qu'il y a dans le département, on ne pouvait rien faire. On ne pouvait pas dire, tel ouvrage... C'est utile quand on est très localisé, si on a deux-trois bassins touchés, de savoir, attention pour tel ouvrage, si le syndicat n'y va pas, il faut passer les contrôler, ou de savoir attention, le gros des enjeux est là, là on a le plus de vulnérabilité, prépositionnez-vous, surveillez ces endroits-là. » Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Identifier les priorités de préparation pour l'assistance au préfet en gestion de crise n'est pas aisé : les premiers outils déployés par la DDTM 76 se relèvent peu opérant quand un épisode de tempête et d'inondation se déclare sur l'ensemble du département, comme c'est le cas à la fin janvier 2018. Disposer d'une connaissance fine des risques n'est pas toujours utile dans la gestion de crise, du fait de la cinétique de l'évènement. Alors que les agents des DDT(M) ont l'habitude de définir les situations de risques à partir de probabilité et de spatialisation (voir 1.2.1 de ce chapitre), la préparation à la réponse aux crises suppose de prendre en compte les incertitudes, et de prioriser l'intervention sur les aléas pour lesquels ils peuvent apporter l'expertise la plus utile. Les secteurs d'intervention où ils sont attendus ne sont alors pas forcément ceux pour lesquels ils ont le plus de connaissances, mais ceux où les enjeux sont le moins connus, ou ceux pour lesquels une préparation à la gestion de crise est possible. Progressivement, les agents des DDT(M) réorientent donc leur action pour répondre davantage aux demandes des gestionnaires de crise. Les cartographies ZIP-ZICH participent de ce changement, en orientant l'expertise vers des scénarios d'aléas plus « fréquents » - mais ne permettent pas encore de penser des scénarios de « risque » différents.

Les connaissances du territoire ne sont donc pas aisément mobilisables pour la réponse aux crises et sa préparation : les agents des DDT(M) doivent mener un travail de hiérarchisation, de traduction et de renforcement de ces connaissances. Ils sont également très fortement mobilisés pendant les situations de crise.

Une nouvelle compétence de « coordination » en gestion de crise

Une compétence nouvelle nous semble émerger en DDT(M), dans leur participation à la gestion de crise locale : celle de coordinateur. C'est dans le champ d'expertise de la régulation routière que cette compétence se manifeste. Elle s'étend alors à d'autres domaines.

Or l'intervention en tant que coordinateur de la régulation routière n'a rien d'évident. Si la connaissance du territoire et de ses risques continue à constituer le cœur de l'activité des DDT(M), sur lesquelles elles doivent se « recentrer », les questions routières sont aujourd'hui bien plus secondaires, voire en quasi-déperdition, comme nous l'avons déjà mentionné. Pourtant, les requêtes en la matière pour la gestion de crise sont encore prégnantes :

« Dès qu'il y a une dimension transport quelque part, ça nous retombe dessus. On pilote les groupes de travail [...] sur le transport. Clairement ils font les autruches, ils nous rejettent le truc.

Agent crise : c'est un état génétiquement ancré, on est anciennement les DDE là-dessus !

Chef de service : ce qui sera de moins en moins vrai, car pour la route on perd des compétences. Sur les routes... moi j'ai un passé route, donc ça ne me fait pas peur ce sujet-là, mais il y a d'autres DDT sur la route qui ne font plus grand-chose non plus. Dans 10 ans...

Agent crise : dans un COD ils considèrent qu'on est là pour faire de la coordination de gestionnaires de voiries, ce qui fait qu'on fait juste une interface entre les différents gestionnaires et le COD. Donc on va contacter les agents d'astreinte pour les routes du département, les autoroutes concédées et les routes de l'État. Et après, on leur fait la synthèse : pour tel gestionnaire, il y a telle route bloquée, tel autre, il y a tel problème. C'est qu'on fait juste une interface.

Chef de service : s'il y a un problème sur une seule route, on ne servirait même à rien, autant qu'ils aient directement le gestionnaire au téléphone. Notre rôle, il devient utile lorsqu'il y a plusieurs gestionnaires, et qu'il faut faire de la concertation. D'où ces documents qui existent, les plans de gestion de trafic, qui sont travaillés en amont, pour que, sur chaque tronçon de route où il y a un événement, on sache déjà tout, et qu'on se mette déjà d'accord sur la déviation qui est la moins mauvaise. Donc ça, ce sont des documents dits de préparation de crise, qui nous ont pris du temps, et qui nous en prennent toujours. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

En matière routière, les agents des DDT(M) sont toujours attendus aussi bien sur des aspects de planification de gestion de crise que de coordination pendant la crise. L'intervention change radicalement de nature par rapport à celles réalisées avant 2010. En charge de la voirie, les agents des DDE intervenaient pour assurer le déblaiement et la remise en état de circulation des routes lors d'événements affectant celles-ci. La disparition de cette compétence de gestion des routes, principalement transférée aux départements, n'a pas marquée la fin de l'intervention de la DDT(M) en matière de « crise routière ». Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce maintien. D'une part, le désengagement de l'État en matière routière a eu pour corolaire la démultiplication des gestionnaires routiers : départements, concessionnaires privés, communes, voire intercommunalité. Un défi se pose alors : celui de la coordination de tous ces gestionnaires routiers, dès lors que des perturbations surviennent. D'autre part, les DDT(M), ex-DDE, apparaissent alors comme les administrations les plus à même d'assurer ce rôle : du fait de la proximité avec les agents dans les services des routes, pour une bonne part eux-mêmes transférés aux départements lors du transfert de la compétence ; du maintien d'une expertise encore détenue en interne par des agents étant

passés par les services des routes au cours de leur parcours ; et enfin de la création d'une mission de gestion de crise en DDT(M), qui formalise leur participation à tous les COD.

Les agents des DDT(M) sont alors amenés à toujours intervenir en matière de « crise routière », mais avec une fonction très différente : il ne s'agit plus d'intervention opérationnelle, mais de coordonner les gestionnaires routiers. Cette coordination de gestion de crise se prépare de plus en plus, avec la remise à l'ordre du jour de certains outils de planification : les plans de bouclage et de déviation des PPI, ainsi que des plans de gestion du trafic (PGT). Les premiers consistent à préparer l'interruption des réseaux routiers en cas d'accident technologique majeur sur un site Seveso, tandis que les seconds anticipent la fermeture et les déviations d'un tronçon de route structurant, pour n'importe quelle raison.

L'évolution des responsabilités de la DDT(M) en matière de « crise routière » montre bien à quel point opèrent les mécanismes de *path dependency* administratifs (Pierson 2000). Les objets d'intervention actuels s'appuient sur des héritages organisationnels : des compétences internes acquises, un réseau de relations entre les agents, et des attentes fortes de la part des organisations extérieures. Cet héritage est néanmoins renouvelé puisque les modes d'intervention en matière de crise routière sont modifiés, les capacités de coordination étant mises au centre de leur activité.

C'est donc une nouvelle compétence que les agents développent : la coordination et de remontée d'informations avec des acteurs de terrains. Ils assistent le SIRACED-PC en assurant la coordination de certains interlocuteurs avec qui ils ont des relations privilégiées, et échangent ainsi avec différents réseaux d'acteurs locaux. En matière routière, ils n'assument pas seulement la coordination des gestionnaires opérationnels, mais assurent l'interface avec les forces de l'ordre.

« Par contre, justement dans le cadre de l'épisode de tempête, où le vent fort peut faire tomber des arbres sur des routes ou des lignes électriques, nous quand on était en COD, on faisait aussi l'interface entre le département et les forces de l'ordre. Soit, quand les agents du département avaient besoin d'un appui des forces de l'ordre pour mettre en place un barrage, sécuriser une ligne électrique tombée à terre, soit quand les forces de l'ordre intervenaient elles sur une route et qu'ils faisaient appel à nous pour prévenir le département, pour venir tronçonner un arbre tombé sur la route et le dégager. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

Le rôle de coordination est bien double : à la fois faciliter l'organisation conjointe des gestionnaires routiers, mais également faciliter l'échange de ceux-ci avec les autres acteurs opérationnels de crise – ici les forces de l'ordre. Cette capacité de « coordination » est mobilisée avec de multiples acteurs : c'est le cas notamment avec les syndicats de bassin versant (encadré 3.10).

Encadré 3.10 : Les tempêtes de 2018, un nouveau rôle de coordination en DDTM 76

Au mois de janvier 2018, plusieurs épisodes tempétueux ont sollicité le service risque de la DDTM 76 sur différents aspects de leur compétence en « gestion de crise ». D'abord, tout début janvier, la tempête Eleanor a généré des vigilances orange sur le littoral, et des craintes de débordements de la Seine. Puis, mi-janvier, des orages localisés ont entraîné des vigilances « Vigicrue flash », liées à des débordements de petits cours d'eau à l'intérieur du département. Ce second événement a été l'occasion de mettre à profit le lien privilégié avec les syndicats de bassin versant.

« On a essayé d'avoir une relation un peu en continu avec les syndicats, au fur et à mesure de la journée, pour qu'ils nous fassent remonter quand eux avaient des problèmes importants, et puis que nous, à l'inverse, on puisse aussi les informer quand il y avait un souci sur leur territoire.

Par exemple, il est arrivé que les pompiers appellent la préfecture "on a un ouvrage qui est en train de déborder, je ne sais pas à qui est l'ouvrage, je ne sais pas qui contacter, comment on fait?". Là, généralement, la préfecture nous appelait, demandait : "Telle commune, c'est quel syndicat?". Donc on appelait le syndicat, en disant attention, mettez-vous en relation avec le SDIS. Et à contrario, quand les syndicats nous faisaient part de tel ou tel problème, ça permettait de faire remonter à la préfecture, qui informait les autres gestionnaires de crise. Ça permettait une bonne remontée d'informations, parce que c'est vrai que généralement en préfecture on est aveugle. Il y a eu un COD, mais finalement on n'a pas la vision de ce qui se passe en temps réel sur le terrain. [...].

Ça a permis d'être aussi un relais : le syndicat sur le terrain avait du mal à sensibiliser. Par exemple à un endroit, en fin d'après-midi, on savait que le pic allait probablement être atteint dans la nuit, en tout cas, que ça allait continuer à monter dans la nuit. Le syndicat nous appelle, nous dit : "moi j'ai un problème, j'ai un EHPAD [...]. Le maire ne va pas évacuer, mais moi je ne vais pas me lever à trois heures du matin, pour aller évacuer des gens qui sont déjà dans l'eau, ce serait compliqué!". [...] Ça nous a permis d'appeler la préfecture, de leur dire, attention, peut-être que vous en tant que préfecture, prenez contact avec le maire, est-ce qu'il est bien sûr de lui ou pas, parce que là le syndicat n'est pas très optimiste, c'est le plus gros évènement qu'on ait eu récemment. Et finalement ça a été évacué quand même le soir. Peut-être que ça aurait été fait quand même, le maire aurait pris la mesure, moi je n'ai pas eu le maire en direct. Peut-être qu'il était déjà en train de se dire qu'il allait prendre cette décision, mais ça a permis de donner un poids supplémentaire. Et donc, ça a été plutôt un retour positif, le syndicat était assez content. Pour la première fois depuis quelques années, ils ont pu avoir un relais pour faire part de leurs observations de terrain.» Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Nous avons vu que le travail mené en amont avec ces syndicats de bassin versant ne peut être directement mobilisé pendant l'épisode tempétueux – tant l'évènement est rapide. En revanche, la relation de proximité construite en amont sert à la gestion de crise.

Le rôle « d'interface » pour la coordination de crise développé par les DDT(M) se décline ainsi dans plusieurs réseaux. L'objectif des DDT(M) est de faciliter la remontée d'information et la coordination avec certains acteurs de terrain, qui parfois, pouvaient peiner à se coordonner avec la cellule de crise départementale. Elle contribue alors à donner une dimension plus collaborative et horizontale à la gestion de crise départementale, en permettant des circulations d'informations plus fluides entre certains acteurs. En tant que relais de certains réseaux d'acteurs de terrain (gestionnaires routiers, syndicats de bassin versant), elle adapte davantage la réponse à la crise aux situations spécifiques (Wise 2006). Notons aussi de façon classique que la vertu de la préparation en amont n'est pas tellement la planification que les interconnaissances qu'elle permet.

Des nouvelles responsabilités en gestion de crise difficiles à endosser

Les attentes qui pèsent alors sur les cadres d'astreinte en gestion de crise sont incontestablement plus lourdes : partager et traduire l'expertise interne en matière de connaissance des territoires, des risques, et des activités routières, coordonner des réseaux d'interlocuteurs variés, etc. La prise en charge de ces nouvelles responsabilités n'est pas forcément aisée, *a fortiori* pour les cadres d'astreinte qui n'encadrent pas, dans leur mission courante, les services experts des missions mobilisées en gestion de crise.

Nous avons ainsi évoqué la réalisation d'exercices internes qui constituent des occasions pour les cadres de se « sécuriser » dans leurs missions de gestion de crise. Ces organisations sont d'autant plus importantes qu'ils peuvent exprimer une certaine réticence à participer aux cellules de crise.

« [il y avait déjà des exercices organisés avant ?] Il y avait les exercices de la préfecture, auxquels les cadres pouvaient participer de temps en temps. Malheureusement, ils avaient souvent tendance à laisser l'unité gestion de crise y aller, et leur faire un retour. [C'est-à-dire, vous, juste vous ?]. Oui. [alors que vous n'êtes pas censés intervenir dans la cellule] C'est ça oui. Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

La demande interne d'exercice semble être le signe d'un réel besoin de se préparer à l'intervention en COD, que ce soit pour des exercices préfectoraux, ou pour des situations de crise « réelles ». La réticence à la participation aux COD s'explique par l'inconfortabilité qui peut en résulter.

En Seine-Maritime, la mise en place du volet « RDI » de la gestion de crise s'est accompagnée d'une incompréhension initiale, qu'il a fallu ensuite réussir à dépasser. Fin mai- début juin 2016, une crue de la Seine survient, provoquant de nombreux dommages en amont de Paris. Le département de la Seine-Maritime passe en vigilance jaune, puis en vigilance orange pluie-inondation, le 31 mai, mais c'est finalement la conjonction entre l'onde de crue de la Seine et les hautes marées qui créent le plus d'inquiétudes, le samedi 4 juin 2016. Or à l'époque, le service de crise de la DDTM 76 n'a pas encore tous les outils cartographiques ZIP-ZICH, ni même d'organisation *ad hoc* pour proposer des expertises en matière d'inondation hors heure ouvrée. Les services se voient donc mobilisés dans l'urgence pour élaborer des cartographies anticipant les effets possibles de l'inondation, d'autant plus que le niveau de vigilance « rouge » a été activé par le niveau ministériel, par mesure de précaution (Perrin et *al.* 2017, 198). Ce niveau d'urgence maximal est combiné à la difficulté de produire des cartographies pertinentes – celles « bricolées » dans l'urgence, se révèlent bien plus catastrophiques que nécessaires, et surtout, fondées sur des données erronées (Perrin et *al.* 2017). Ce malentendu initial, pendant lequel la participation de la DDTM s'est exercée sous une pression politique et médiatique, a constitué une difficulté à dépasser pour motiver les cadres d'astreinte à participer aux COD.

Un axe de réflexion porté par la DDTM 76 consiste à professionnaliser un plus petit nombre d'agents, plutôt que de faire reposer le dispositif d'astreinte sur tous les membres du comité de direction.

« On a des réflexions là-dessus, sur le nombre. Parce qu'on se dit qu'une quinzaine de personnes, ça fait beaucoup, ça ne nous fait une astreinte que deux fois par an environ. On aurait plutôt intérêt que ça revienne tous les deux mois, pour en faire 6 par an. Le faire plus régulièrement, ça nous permettrait d'être plus professionnels sur ces choses-là. » Entretien direction DDTM 76, 22 juin 2018.

Plusieurs logiques de transformation de l'organisation sont donc envisagées pour répondre à la demande de participation accrue à la gestion de crise. Recentrer la mission de crise sur un petit groupe d'agents permet de prendre en compte davantage sa réalité opérationnelle, ainsi que de dépasser les réticences exprimées par certains. Dans le même temps, la mission étant encore en cours de développement, les incertitudes demeurent sur son expansion potentielle – réduire le nombre d'agents intervenant est un moyen de limiter l'ampleur qu'elle peut prendre. L'inscription de la mission de gestion de crise au sein des DDT(M) est donc toujours en cours, et pose question

sur les formes organisationnelles et professionnelles qu'elle suppose. Cela s'en ressent notamment dans la façon de qualifier la nouveauté de la mission.

La gestion de crise : une mission réellement nouvelle ?

La formalisation de l'intervention des agents des DDT(M) en préparation et en réponse aux crises est incontestablement une nouveauté. Pourtant, certains agents soulignent au contraire la continuité de ces nouvelles missions avec les cadres préexistants de mobilisation, et notamment les problématiques de continuité de services, liées à la condition de service public de façon générale. De fait, l'astreinte a pour mission à la fois la préparation de la gestion de crise et l'organisation de la continuité de service, ce qui contribue à confondre les deux missions.

« Aujourd'hui, le principal rôle quand même de nos cadres d'astreinte, c'est plutôt de la "continuité de service" que de la gestion de crise. Les continuités de service, ce sont notamment les dérogations. Je sais que [un collègue] a dû en faire une là, ce week-end : [...] voilà, Total qui s'est très mal organisé, et s'est rendu compte que le samedi il n'avait pas le droit de rouler parce qu'on est un samedi de vacances [...]. Et il nous demande une dérogation pour rouler.

Quasiment un quart de ce qu'on fait le week-end, ce sont ces actes administratifs, qui auraient dû être faits pendant la semaine [...]. Et pour lequel, comme le week-end, on ne travaille pas, ça retombe sur le cadre de permanence. Il y a beaucoup de continuité de service. Sur la mer, l'astreinte sur la mer, c'est beaucoup aussi de la police de pêche. Si ça avait été le vendredi en fin de compte, ça aurait été les gens du quotidien, dont c'est le boulot. Là, malheureusement, ça tombe sur l'astreinte de la mer, il s'en occupe le week-end. Encore heureux, on touche du bois, de vraies crises, il n'y en a pas. Même le COD (Centre opérationnel départemental) de samedi. Samedi, on est le 14 juillet, donc de toute façon on est samedi, et c'est le 14 juillet, donc c'est sûr que c'est fermé. Et on a le tour de France qui passe sur une dizaine de kilomètres. Donc il faut un COD, et le cadre d'astreinte il va aller en COD. Mais ce n'est pas une crise ! On le sait en avance. Pour moi, tout ce qui est en amont, ce n'est pas une crise.

[...] Pour moi c'est la majorité du travail du cadre d'astreinte : c'est de faire la continuité de service. Pour une pollution de l'eau, par exemple dans un cours d'eau, ce n'est pas une crise en tant que telle. Oui, il y a une pollution, mais des pollutions en journée, il y en a plein, et on ne les voit même pas ! Il se trouve que quand ça arrive un week-end, il faut quand même réussir à faire le travail, donc il y a une fiche réflexe là-dessus. [...] La gestion de crise, c'est souvent le retour à une situation acceptable. C'est faire en sorte que la pollution cesse le plus rapidement possible, et qu'on puisse retirer aussi les polluants qui existent. » Entretien service crise DDTM 76, 11 juillet 2018.

Selon cet agent, plusieurs éléments permettent de caractériser une situation de continuité de service, prise en charge dans le cadre de l'astreinte. D'une part, la possibilité que les actes aient été pris dans le cadre de procédures classiques, courantes, si elles n'étaient pas « hors délais », ou qu'elles n'arrivaient pas en dehors des heures ouvrées du service. D'autre part, le fait que des sollicitations puissent être anticipées : ainsi, les dispositifs de gestion de crise, comme l'ouverture d'un centre opérationnel départemental (COD), sont utilisés dans le cadre de manifestations festives qui ne n'induisent pas, de façon systématique, des problématiques de sécurité civile ou d'ordre public. Elles aussi sont relativement courantes et fréquentes : il n'y a pas, finalement, vraiment de situations de « crise » locale auxquelles les agents feraient face. L'activité de « crise » apparaît davantage dans la continuité de l'activité régulière du service, sur des temporalités différentes. Dans ce cadre, les situations de véritables « crises » apparaissent réellement exceptionnelles – et il n'y a pas forcément de continuité entre cette continuité de service et la gestion de « crise ». Ainsi, les agents des DDTM se trouvent confrontés à la réflexion sur le *continuum* des crises avec la gestion courante, ou leur

exceptionnalité. Là où certains acteurs « normalisent » la situation de crise ou ses dispositifs (Gisquet et Borraz 2020 ; Arnhold 2019), ceux-ci estiment que la situation de crise est plutôt une extension du quotidien.

Cette réflexion interne sur les contours et l'intrication entre astreinte et mission relatives à la crise est très présente. Plusieurs agents s'efforcent de montrer les continuités entre ces deux missions, et d'amoindrir la nouveauté apportée par l'organisation de mission de gestion de crise au sein de la DDT(M). Cela peut s'expliquer par une volonté de les faire accepter plus facilement, notamment par les cadres. Insister sur les continuités de la gestion de crise avec les missions centrales des DDT(M) (de risques, des transports, de liens avec les acteurs territoriaux, etc.) est un moyen d'affirmer que la professionnalité des agents n'est pas affectée par ces missions. Pourtant, nous avons vu que le contexte institutionnel et la trajectoire des DDT(M) ces nouvelles missions bouleversent les organisations, le rôle et le statut des DDT(M).

De ce fait, il nous semble que la mission de « gestion de crise » assurée par la DDT(M) n'est pas complètement superposable à l'organisation de l'astreinte : les attentes sont nombreuses, impliquant un important renouvellement de l'intervention des agents. Ceux-ci sont replacés dans des réseaux d'acteurs exigeant de leur part une intervention formelle importante (préfets, ministère central). Mais cette mission reste compliquée à mettre en œuvre, dans la mesure où elle s'appuie sur les expertises et les moyens des services exsangues après la réforme créant les DDT(M), et qui ont perdu beaucoup de compétences. C'est finalement le métier même des agents des DDT(M) qui se trouve interrogé par cette demande de participation accrue dans la gestion de crise. Face à des demandes croissantes, les agents locaux tiennent alors à réaffirmer que :

« Nous, le métier principal c'est quand même la prévention des risques, ensuite le métier gestion de crise. » Entretien direction DDTM 44, 31 août 2018.

**

Ainsi, alors que les SIRACED-PC parviennent à conserver une certaine distance, et ne sont pas affectés par les demandes ponctuelles d'intervention en matière de prévention des risques, la participation des agents de la DDT(M) à la gestion de crise questionne leur professionnalité et leur organisation. Pour eux, la continuité entre les missions relatives aux risques et aux crises n'a rien d'évident. Saisis par une demande multiple dans l'intervention de gestion de crise, les agents hésitent à s'y investir pleinement.

Finalement, il apparaît au terme de ce chapitre que les organisations territoriales de l'État sont marquées par la profonde division entre logiques, réglementations, outils et pratiques de gestion des risques et des crises, en lien avec les segmentations réglementaires. Toutefois, les contours que prennent exactement leurs missions ne se superposent pas exactement aux périmètres des politiques publiques. Dans la réglementation et les discours des ministères centraux, la notion de « risque majeur » est étendue au-delà de ses premiers contours sur les accidents industriels et les aléas dits « naturels ». Dans les départements, et en particulier en DDT(M), la notion de risque reste plus corsetée, son opérationnalisation impliquant de limiter ce qui est entendu par « risque », afin de pouvoir d'appliquer des réglementations à l'urbanisme. À l'inverse, la notion de crise correspond à des situations plus variées, et s'étire bien au-delà des problématiques de sécurité civile. Il en résulte un important décalage entre ce qui peut être l'objet d'une intervention en termes de « crise » et ce

qui est « mis en risque » par ces services territoriaux de l'État. En effet, les cadrages réglementaires des dispositifs de mise en risque et de leur prévention, ainsi que ceux de la préparation et l'organisation de la réponse aux crises prévoient une répartition des phénomènes dangereux à traiter : ils peuvent agir en parallèle, sans nécessairement se rencontrer. Les collaborations entre ces services ne sont donc pas aisées, tant ils interviennent pour des objets et des situations différentes. La disparité de leurs parcours professionnels, et des inscriptions institutionnelles de leurs services redouble cette difficulté. Les deux services proposent donc des « prises » bien distinctes sur les objets de risque et de crise.

Néanmoins, pour un certain nombre de phénomènes dangereux, des interactions se mettent en place, et la « cloison » entre les deux organisations s'amointrit. C'est le cas notamment des problématiques d'inondation, d'origines variées, mais également d'une grande partie de risques dits « naturels ». En matière de risques technologiques, produits par les sites industriels classés et contrôlés par l'administration de l'Environnement, des collaborations entre gestionnaires de crise et de risques se mettent en place et s'institutionnalisent depuis une dizaine d'années. Là où peu d'espaces de pratiques communes ne se distinguaient auparavant, plusieurs moments de collaborations ont été identifiés. Au travers de ces collaborations, ce sont des formes d'intégration entre risque et crise que nous commençons à discerner.

Ces collaborations restent avant tout encouragées, voire exigées, par des changements réglementaires à l'œuvre et ne sont pas tant voulues, conçues et poussées par ces acteurs de terrain. Elles permettent aux organisations de sortir des « silos » de leurs politiques publiques. Certaines de ces collaborations, comme la mission de gestion de crise de la DDT(M), sont alors lentes à mettre en place. Mais les administrations territoriales savent se saisir de ces nouvelles exigences réglementaires. Pour les agents de la DDT(M), la participation à la gestion de crise apparaît comme une fenêtre d'opportunité pour restructurer et reconfigurer l'action publique locale et la légitimité de leurs interventions. Mais ces choix ne font toutefois pas l'unanimité, car ils questionnent l'identité du service et la professionnalité des agents, redoublent les concurrences de leurs hiérarchies, et impliquent des missions et des responsabilités nouvelles pour les agents.

Dès lors que les cadres réglementaires sont plus flous sur les possibilités d'association et de collaborations, celles-ci ont du mal à s'instaurer dans la durée. C'est le cas tout particulièrement pour la participation des gestionnaires de crise aux procédures de prévention des risques : les interventions des agents du SIRACED-PC sont ponctuelles et elles ne nécessitent de leur part aucune modification de sa propre organisation pour intégrer davantage la question de la prévention des risques à son fonctionnement. La façon dont les agents du SIRACED-PC interviennent dans la prévention des risques prolonge leur activité professionnelle habituelle, sans que de nouvelles missions, de nouveaux outils, ou de nouvelles compétences soient impliqués. Nous développerons encore davantage ces deux cas dans la partie III.

Paradoxalement, c'est dans ces participations ponctuelles des spécialistes de la crise à la prévention des risques que l'on constate la plus grande transformation apportée aux procédures existantes. Mobiliser le SIRACED-PC dans les procédures de PPRT permet à la DDT(M) d'atténuer fortement les mesures urbanistiques de prévention des risques. Lorsque la participation du SIRACED-PC n'est pas directement associée à cette modification possible des mesures de prévention des risques, sa portée est moins facilement mesurable. À l'inverse, la participation des

DDT(M) à la préparation et à la réponse aux crises permet d'affiner et de contribuer davantage à la gestion de crise, sans que celle-ci ne soit transformée de façon importante. Nous montrons donc que ces premières formes « d'intégration » sont susceptibles de transformer les « prises » proposées par ces acteurs pour faire face aux risques et aux crises.

Dans une certaine mesure, l'arsenal réglementaire permet, autorise, voire encourage les collaborations entre les deux services. Il reste toutefois contraignant, tant ces collaborations sont conçues comme une activité supplémentaire entre deux organisations très distinctes. Dès lors, les agents territoriaux de l'État se saisissent plus ou moins de ces possibilités. Certains expriment des réticences, et parviennent à établir des formes de contournement de la participation. Finalement, services de prévention des risques et services de préparation et de réponses aux crises départementaux ne construisent pas une vision commune pour faire face aux risques et aux crises.

À l'inverse, l'autre acteur local majeur en matière de risque et de crise est le cadre d'émergence d'une représentation plus transversale sur ces objets. Les services dédiés des intercommunalités, auxquels nous allons à présent nous intéresser s'efforcent de construire un *continuum* et une intégration des pratiques locales en matière de risque et de crise. L'intégration prend une forme alors tout à fait différente.

Chapitre 4 - L'émergence d'une pratique locale intégrée dans les intercommunalités, pour « vivre avec » les risques et les crises

Ce chapitre s'intéresse à un type d'acteur local particulier : les intercommunalités. Au début des années 2000, certaines ont créé des services de prévention et de gestion des risques collectifs, largement étudiés par Mathilde Gralepois. Cette dernière a retracé jusqu'en 2008 leur mise en place ainsi que leur ancrage dans le paysage des acteurs locaux qui prennent en charge les risques et les crises. La création de ces services repose sur une nouveauté importante : loin d'être le résultat d'une politique publique nationale, elle provient de la cristallisation d'initiatives locales, qui trouvent une série d'opportunités réglementaires et administratives pour créer une compétence intercommunale de gestion des risques, adossée à des services dédiés. À Nantes Métropole, c'est la *mission risque et pollutions* qui devient en 2015 le *secteur prévention et gestion des risques* (PGR) ; à la CODAH (communauté d'agglomération havraise)¹⁵³, la *direction à l'information des risques majeurs* (DIRM)¹⁵⁴. À partir de trois cas emblématiques (les agglomérations de Nantes, du Havre et de Lyon), Mathilde Gralepois montre qu'il y a une tendance, au cours des années 2000, à la création de services de gestion des risques collectifs au sein des EPCI.

Notre enquête n'a pas cherché à déterminer précisément le nombre et la variété de services intercommunaux des risques et des crises aujourd'hui. Elle s'intéresse plutôt à la façon dont deux de ces services que nous considérons comme des cas modèles ont pu évoluer depuis 10 ans, tout en revenant sur l'originalité fondamentale de leur positionnement institutionnel et de leur démarche. Les services intercommunaux des risques proposent en effet une vision transversale en matière de risque et de crise qui apparaît réellement nouvelle par rapport aux pratiques classiques des acteurs publics tels que nous venons de les détailler. C'est ce que Mathilde Gralepois qualifie de définition « endo-urbaine » des risques. Cette définition dépasse largement la qualification en termes de « risques majeurs » utilisée par les services de l'État, pour s'intéresser à toutes les sources de potentielles perturbations du système urbain. Cela élargit considérablement le spectre d'intervention de ces agents « risques » des intercommunalités.

Pour comprendre le positionnement singulier de ces « nouveaux » acteurs locaux, à la fois au moment de leur création au début des années 2000, mais également au cours de leurs évolutions ces 10 dernières années, nous faisons appel à la notion de « métier flou » (Jeannot 2011). Elle qualifie des activités professionnelles « négligées ou émergentes » au sein de services déconcentrés

¹⁵³ Rappelons que celle-ci fusionne en 2019 avec deux communautés de communes limitrophes, et prend alors le nom de « La Havre Seine Métropole ».

¹⁵⁴ Elle est devenue au cours de l'année 2021, le « service des risques majeurs », mais nous conserverons dans le manuscrit l'appellation DIRM.

de l'État, dans un contexte de « post-bureaucratie ». Celle-ci est saturée par de très nombreux dispositifs et réglementations, mais également marquée par une indétermination forte de l'action publique. L'émergence de problèmes publics inédits, qui « résistent » aux programmes d'actions publiques classiques, conduit à leur prise en charge par des agents de terrain qui en font leur « souci » propre (Jeannot 2011). Ces agents ont alors une pratique professionnelle nouvelle : il ne s'agit plus d'adapter les programmes d'actions publiques, mais de produire l'action publique elle-même. C'est en particulier le cas lorsqu'ils doivent intervenir de façon corrélée dans des domaines différents. Dans notre cas, les acteurs intercommunaux agissent à l'intersection entre les politiques de prévention des risques et celles de gestion de crise.

Nous définissons ce domaine d'action publique comme une proposition pour « vivre avec » les risques et les crises localement : il ne s'agit ni totalement de prévenir les risques en amont, ou de gérer les crises lorsqu'elles surviennent, mais de suggérer une démarche plus intégrée et transversale des risques et des crises, et des synergies entre les différentes stratégies pour y faire face. Rappelons que nous reprenons la notion à la littérature des risques et des catastrophes (Augendre 2008; de Bélizal 2012; Bénitez 2018) – qui insiste sur la cohabitation voire la recherche de synergies et symbioses avec certaines dimensions du risque. L'émergence d'une pratique intégrée pour « vivre avec » les risques et les crises repose sur le maintien du « flou » de l'activité des services intercommunaux.

Nous montrerons ainsi en quoi les services intercommunaux de gestion des risques et des crises peuvent être qualifiés de « métiers flous », et ce, dès leur constitution. Ce « flou » se décline dans plusieurs aspects. D'abord dans l'inscription administrative de ces métiers, c'est-à-dire les règlements qui fixent leurs missions, l'insertion dans les organigrammes ou les professionnalités exercées (1). Ensuite, le flou est engendré par l'activité volontairement très transversale de ces services, qui s'intéressent conjointement aux outils de prévention des risques et à ceux de gestion de crise (2). Enfin, le « flou » est celui des objets traités, puisque les agents adoptent des définitions très souples des risques à prendre en charge (3).

Gilles Jeannot montre qu'une tension émerge entre la préservation de ces « flous », qui sont consubstantiel de l'identité professionnelle, et des tentatives d'institutionnalisation et de cadrage plus formel de l'activité, qui conduisent justement à dissiper son flou. Dans notre étude de cas, les processus d'institutionnalisation sont en particulier engendrés par la consolidation des intercommunalités. En effet, les EPCI ont bien évolué au cours de la décennie écoulée, n'épargnant pas les services étudiés. Entre 1990 et 2010, une première phase de déploiement des EPCI a entraîné la forte différenciation de ces régimes urbains, constituant des « configurations métropolitaines » variées suivant les contextes locaux (Négrier 2012). Leur diversité est liée à une pluralité des moteurs de structuration : incitations financières et fiscales (Estèbe 2004), obligation réglementaire, mise en visibilité d'un leadership politique (Négrier 2005). Cette étape de généralisation du fait intercommunal a été parachevée en 2010, en amorçant une nouvelle, celle de sa rationalisation (Marcou 2015). Ces efforts d'institutionnalisation influencent-ils le « flou » des pratiques des services intercommunaux des risques et des crises ?

1. La compétence « floue » de la gestion intercommunale des risques et des crises

Les intercommunalités n'ont, dans la législation nationale, aucune obligation à se doter de compétence de prévention et de gestion des risques. Pourtant, un certain nombre d'entre-elles ont, dès leur création, des compétences et des services dédiés à ce sujet. Nous revenons ici sur l'histoire de ce processus, à partir des travaux de Mathilde Gralepois, que nous mobilisons avec l'angle des « métiers flous » de Gilles Jeannot. Nous transposons le concept à des services décentralisés (collectivités locales), et non plus déconcentrés (services de l'État). Sur le strict point de vue organisationnel et institutionnel, les compétences et les services intercommunaux des risques correspondent à cette situation où un « souci » transversal tente d'être résolu à travers une compétence *ad hoc*, aux contours peu précis.

Mathilde Gralepois montre comment, à partir de missions variées préexistantes, et d'une conceptualisation endo-urbaine des risques, les agents territoriaux se sont saisis de l'opportunité, avec succès, de la création des EPCI pour disposer d'un cadre institutionnel stabilisé, d'une identité administrative, et d'une légitimité d'intervention (Gralepois 2008). Nous développons dans un premier temps la façon dont le « souci » des risques endo-urbain a trouvé une concrétisation dans une compétence dédiée au sein des intercommunalités (1.1). Dans un second temps, nous verrons comment « l'équipement » de cette mission, en termes de ressources administratives, humaines et financières a conduit à stabiliser la place de ces services au sein des intercommunalités au cours des 10 dernières années (1.2).

1.1 Se doter d'une compétence pour répondre au « souci » intercommunal des risques endo-urbains

La création de la compétence « risque » des intercommunalités étudiées n'arrive pas de nulle part. Mathilde Gralepois montre qu'il préexiste un certain nombre de compétences, de services et de missions qui s'intéressent à différents risques collectifs à l'échelle locale. À partir de ces différentes situations professionnelles, une conceptualisation partagée et nouvelle émerge : l'approche endo-urbaine des risques. Nous verrons ici pourquoi nous pouvons qualifier cette vision comme un nouveau « souci », que les agents cherchent à adosser à une compétence qui légitime leur intervention.

1.1.1 Le souci des risques collectifs « endo-urbain »

Mathilde Gralepois met en lumière différents processus qui président à l'émergence de ce nouveau « souci » local, celui d'une approche endo-urbaine des risques. Si parfois ce sont les élus qui portent cette nouvelle définition, elle montre que des agents territoriaux d'horizon divers y contribuent encore davantage.

Au Havre, elle relève l'existence de plusieurs espaces professionnels préexistants : d'une part une unité du service départemental d'incendie, spécialisée dans les risques technologiques, d'autre part une mission à l'information aux risques majeurs au sein du syndicat intercommunal d'hygiène, transférée ensuite au service de sécurité civile de la ville du Havre. Cette mission gère notamment le réseau de sirènes d'alerte de la population (nommé Cignale) installées à partir des années 1990 sur la zone industrialo-portuaire. À Nantes, une cellule anti-pollution communale puis

intercommunale est créée dans les années 1970 à l'initiative du préfet, afin de contrôler les entreprises et intervenir en cas de pollutions manifestes. Ces espaces professionnels ont été conçus pour répondre à des problèmes ponctuels spécifiques rencontrés sur les territoires : les pollutions récurrentes sur un cours d'eau (l'Aubinière) à Nantes, la mauvaise réaction des établissements scolaires face à un nuage toxique au Havre, mais également la très grande concentration de sites industriels dangereux. C'est au sein de ces différents espaces professionnels que se constitue progressivement une définition systémique et urbaine des risques.

Mathilde Gralepois qualifie cette définition des risques « d'endo-urbaine » : « [c'est] 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 [...] 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. [...] C'est une définition qui privilégie une compréhension des risques à partir de l'analyse du système économique et urbain de l'agglomération » (Gralepois 2008, 90). Ce mode d'appréhension des risques se détache largement de la conception en termes de « risque majeur », portée par la réglementation nationale : il souligne la spécificité urbaine des risques, ainsi que leur lien avec le territoire. Il permet de considérer pleinement la façon dont celui-ci interagit avec les aléas, et modèle les risques. L'approche endo-urbaines des risques s'intéresse à la régulation des systèmes urbains, et donc également aux « ruptures de flux dans les agglomérations urbaines » (Gralepois 2008, 320), c'est-à-dire à l'ensemble des perturbations pouvant survenir dans les échanges de biens, de services et d'informations qui structurent et constituent les fonctionnements urbains.

Cette reconceptualisation peut être envisagée comme un « souci » nouveau développé par les agents territoriaux. D'abord, plus que d'appliquer des programmes de politiques publiques, il s'agit avant tout de répondre à des problèmes publics identifiés sur le territoire. Ces problèmes peuvent être d'ordre différent : des pollutions récurrentes, des risques industriels mis en évidence et mal connus de la population, etc. Ensuite, ces agents cherchent à sortir d'une approche cloisonnée, pour penser les risques à l'accumulation, l'interconnexion de différentes fonctions urbaines et non plus seulement à partir des différentes « sources » des risques, qualifiées « d'aléas ». En cela, ils sont proches des analyses des *compound risks* (Kruczkiewicz et al. 2021). Ils s'affranchissent largement du cadre réglementaire des « risques majeurs ». Enfin, ils mettent en avant les limites des cadres administratifs préexistants, en particulier l'échelle communale : les problèmes publics posés par les risques endo-urbains doivent être pensés à l'échelle où ils se manifestent, qui est supra-communale. Ils mettent en évidence un nouveau « souci », impensé jusqu'alors, à l'interface entre plusieurs dispositifs préexistants. Ce souci, c'est celui de l'existence d'une multitude de sources de perturbations du système urbain, susceptibles parfois de générer des risques majeurs.

La mise en évidence de ce « problème » non pris en charge par les dispositifs existants justifie alors la création d'une compétence et de services *ad hoc* pour les prendre en charge. Le « souci » des risques endo-urbain est ainsi constitué par ces agents, qui cherchent à montrer qu'une approche transversale, territorialisée, et supra-communale serait pertinente pour traiter une grande variété de situations dangereuses. Il devient leur « objet ». Ils vont alors trouver des espaces pour concrétiser,

légitimer et pérenniser le traitement de ce « nouveau » problème. Comme l'indique Mathilde Gralepois « plus qu'une profession, il s'agit de produire un domaine d'action publique » (Gralepois 2008, 93). Les intercommunalités naissantes constituent alors selon elle une formidable fenêtre d'opportunité pour donner un cadre formel à la gestion de ce « souci ». Nous verrons ensuite comment le maintien de ce « souci » des acteurs locaux leur permettra de développer leurs pratiques à l'intersection entre les politiques publiques, pour « vivre avec » les risques et les crises.

1.1.2 Une compétence floue... mais qui se consolide

Adosser ce « souci » endo-urbain des risques collectifs à des organisations intercommunales n'était pas évident. Dans le contexte d'un vide réglementaire, les EPCI étudiés se sont dotés d'une compétence relativement vague en matière de risque et de crise. Dans les 10 dernières années, cette compétence est pourtant maintenue et confortée par plusieurs évolutions législatives.

La création d'une compétence générique de « prévention et gestion des risques »

Une difficulté principale se présentait : l'absence de cadre réglementaire pour cette compétence à l'échelle intercommunale, alors qu'il existe des responsabilités bien établies pour les communes. Les EPCI n'ont non seulement aucune compétence obligatoire en la matière dans leur statut, mais il ne s'agit même pas d'une compétence optionnelle ou facultative proposée par la réglementation¹⁵⁵. Les EPCI ne peuvent intervenir que sur des compétences qui leur ont été formellement transférées par les communes. En principe, lorsqu'une compétence est transférée, les communes ne peuvent plus l'exercer. Or en matière de risque, les EPCI interviennent dans un champ où les responsabilités de l'État et des communes sont déjà nombreuses et bien définies : affirmer une compétence intercommunale en la matière n'avait rien d'évident. En particulier, le pouvoir de police du maire – premier responsable de la sécurité de la population, ainsi que celui de délivrer les permis de construire, restent structurant pour les communes. La compétence intercommunale de prévention et de gestion des crises doit donc être pensée en complémentarité avec les compétences existantes et non transférables (pour le pouvoir de police général du maire) des communes.

Mathilde Gralepois relève les différents argumentaires proposés par les agents porteurs d'une conception endo-urbaine des risques pour justifier la création de cette compétence intercommunale. D'abord, la pertinence de l'échelle de l'agglomération urbaine, qui correspond davantage à celle des problèmes publics à laquelle se manifestent les risques endo-urbains : « cette échelle territoriale est une caractéristique inhérente à la définition endo-urbaine et systémique » (Gralepois 2008, 98). Ensuite, ils mobilisent une justification juridique, pour montrer « le caractère indispensable d'un service porteur d'une approche urbaine et systémique de l'agglomération » (Gralepois 2008, 98). Ces agents renvoient aux responsabilités obligatoires des EPCI (aménagement du territoire et urbanisme ; réseaux urbains), et montrent la complémentarité avec un service des risques.

¹⁵⁵ C'est la loi dite « Chevènement » en 1999 qui pose la première le principe de compétences obligatoires, optionnelles et facultatives suivant les différents types d'intercommunalités (Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale). Depuis la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, il n'existe plus de compétences « optionnelles », c'est-à-dire de compétences devant être choisies parmi un « bouquet » proposé par le législateur.

C'est ainsi qu'aboutit la prise de compétence intercommunale en matière de risque endo-urbains. À la communauté d'agglomération havraise en 2001, et à la communauté urbaine de Nantes la même année, une compétence « prévention et gestion des risques » est adoptée. Pour prendre en charge cette compétence, des services des risques vont être constitués, en rassemblant les missions qui préexistaient au sein des espaces professionnels précédemment évoqués (la cellule anti-pollution à Nantes – nommée rapidement Cellule opérationnelle de prévention des risques, COPR ; le réseau de sirènes d'alerte au Havre, etc.). Le contenu de cette compétence est relativement vague et laisse d'importantes marges de manœuvre aux agents qui les composent, tout en évoquant les missions préexistantes qu'il faut poursuivre. La compétence de la communauté havraise est précisée : « *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* ». À Nantes, la compétence de « *prévention des risques technologiques et naturels majeurs* » n'est pas détaillée. Le flou de la détermination de cette compétence va laisser le champ libre aux agents pour s'emparer d'une diversité d'actions possibles.

Toutefois, les agents prennent soin de constituer leur mission de prévention des risques en complémentarité avec les responsabilités des communes. Cela transparait tout particulièrement au Havre, puisqu'elle est d'emblée nommée mission « d'assistance » aux communes.

« À la création de la compétence en 2001, d'emblée quand la CODAH s'est créée, elle s'est dotée d'une compétence "risques majeurs", qui consiste à conseiller et assister les communes. [...] Dans l'assistance et le conseil, cela porte sur l'ensemble des thématiques des communes. Le premier, qui n'est peut-être pas forcément très connu, enfin moi je parle toujours d'évaluation des risques, connaissance des risques, inventaires des risques. Qui est un peu le préalable à toutes les missions qui découlent ensuite. Ensuite on trouve la mission de l'information préventive, ensuite la prévention des risques dans le développement urbain, alors bon c'est l'aménagement urbain. Ensuite on trouve l'alerte des populations. Cela va être ensuite la gestion de crise. [...] Et enfin tout ce qui est culture du risque, qui irrigue finalement un peu l'ensemble de ces missions-là, notamment auprès des élus. » Entretien direction DIRM, CODAH, 12 juin 2018.

Ce positionnement dans l'accompagnement aux communes conduit à diversifier les objets d'intervention des services risque et crise des EPCI. Puisque leurs interlocuteurs communaux exercent de larges responsabilités, les agents de la DIRM vont pouvoir les accompagner dans cette diversité d'actions. Ils vont alors chercher à aller au-delà de la « prévention des risques » évoquée dans les statuts. Par ailleurs, en se positionnant comme « soutien » des différentes communes, ces services risques vont pouvoir créer des partenariats étroits avec elles. Ainsi, ils cherchent à constituer des « alliés », à même de stabiliser et consolider leur existence.

Enfin, ce positionnement comme « assistance » des communes engage davantage celles-ci dans la réalisation de leurs obligations en matière de prévention et de gestion des risques (nouvelles pour certaines, comme la réalisation des DICRIM ou des PCS¹⁵⁶). Cela transparait clairement à Nantes, où la création du service intercommunal des risques s'accompagne d'une contractualisation entre la métropole et les communes. En plus de la définition des compétences intercommunales, un programme d'actions est élaboré, accompagné d'une charte co-signée par l'ensemble des maires de

¹⁵⁶ Les documents d'informations communales sur les risques majeurs (DICRIM) et les plans communaux de sauvegarde (PCS) sont rendus obligatoires pour les communes exposées à des « risques majeurs », c'est-à-dire soumises à des PPR ou des PPI à partir de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004.

l'agglomération, et enfin de conventions individualisées avec les communes. Dans la charte, les maires s'engagent à « *participer à toute action et projet visant à garantir la sécurité et la santé des citoyens* » (article 1, charte de prévention des risques et des pollutions). Toutes les communes désignent un référent-risque, qui sera le relais et l'interlocuteur privilégié du service intercommunal. Ces référents occupent des positions variées, en termes de statut (élu ou fonctionnaire), de hiérarchie (agent ou cadre), et enfin de professionnalités (policier, service d'aménagement, administration générale, etc.) (Berger-Sabbatel 2016).

Relevons ici les intitulés des compétences choisis par ces intercommunalités : la notion de risque prédomine largement. Dès leur création et aujourd'hui encore, c'est le terme de « risque » qui constitue le cadre conceptuel de ces missions. Mathilde Gralepois ne s'y trompe pas, puisqu'elle les qualifie alors de « services intercommunaux de prévention et de gestion des risques ». Par ailleurs, en dépit du « flou » entretenu dans la détermination des compétences, celles-ci s'adosent régulièrement à la notion de « risque majeur » bien définie réglementairement. La présence régulière de ce vocable ne doit pas faire oublier que les agents vont pourtant traiter des situations bien plus variées que les « risques majeurs » (voir (3) de ce chapitre). Enfin, le vocable de « gestion » des risques assure une certaine indétermination qui permet d'inclure des missions de gestion de crise plus spécifiquement. Pourtant, les agents mobilisent régulièrement la notion de crise dans leur pratique quotidienne. En effet, dès leur création, les services intercommunaux interviennent dans le domaine de la sécurité civile, et plus largement dans la gestion de crise. C'est même davantage sur ces objets qu'ils structurent et consolident le plus facilement leurs interventions (comme nous au (2) de ce chapitre). Nous privilégierions donc la dénomination de « services intercommunaux des risques et des crises » pour marquer cette spécificité.

Une compétence pérennisée et renforcée

Avant d'explorer l'équipement de cette compétence, qui a permis depuis une vingtaine d'années de pérenniser ces services, nous souhaitons souligner que malgré son « flou » initial, cette compétence en « prévention et gestion des risques » est maintenue dans le temps, et renforcée par des évolutions réglementaires. Malgré ses renforcements, elle conserve son « flou ». Mathilde Gralepois s'étonnait de l'absence de questionnement et de débats, et du plébiscite des élus au moment de l'adoption de cette compétence statutaire de « prévention et gestion des risques ». Elle l'attribuait alors à une méconnaissance du contenu de ce domaine d'action publique. Pourtant, cette hypothèse doit être nuancée. Loin d'évoluer face aux actions proposées par les services intercommunaux, cette unanimité se maintient dans le temps – et semble témoigner d'un certain intérêt à maintenir le « flou » de la compétence intercommunale.

L'unanimité se retrouve lorsque les élus conservent ces compétences lors des transformations qui affectent les intercommunalités. Ainsi, au 1^{er} janvier 2015, la communauté urbaine nantaise acquiert le statut de métropole : l'arrêté stipulant sa création évoque de nouveau la compétence de « prévention des risques technologiques et naturels majeurs », toujours sans la détailler. À la création de la communauté urbaine du Havre par fusion de trois EPCI, au 1^{er} janvier 2019, la compétence de « prévention des risques majeurs » est de nouveau mentionnée. Dans ce cas, le transfert est plus complexe : les trois EPCI fusionnants n'exerçaient pas les mêmes compétences en matière de risque et de crise. La réglementation prévoit que le nouvel EPCI doit reprendre l'ensemble des compétences des anciens EPCI fusionnés, et ce sur la totalité du territoire, mais des

assouplissements auraient été possibles¹⁵⁷. L'arrêté de création de la communauté urbaine havraise recense ces différentes compétences préexistantes en matière de « prévention des risques majeurs » laissant à charge des services de proposer une redéfinition commune de celle-ci¹⁵⁸.

La méconnaissance des élus sur les implications de ces prises de compétences intercommunales semble être une hypothèse moins pertinente lorsqu'elles sont reconduites. Certes, elles représentent toujours de petites compétences, peu importantes au regard des enjeux majeurs d'une fusion ou du passage à une échelle plus intégrée d'intercommunalité. Mais dans le même temps, on ne peut parler de méconnaissance politique totale sur ces questions. À la communauté havraise, il existe depuis 2001 un vice-président aux risques majeurs (successivement les maires de Gonfreville-l'Orcher, une ville particulièrement exposée de l'agglomération). À la métropole de Nantes, de la même façon, un élu est vice-président (entre autres), aux risques et pollutions entre 2014 et 2020¹⁵⁹. Certains élus peuvent donc avoir une connaissance précise des missions exercées par les agents de l'intercommunalité. Ce n'est donc pas forcément par méconnaissance que les compétences n'évoluent pas. Le « flou » de la compétence semble davantage sciemment maintenu.

Dans un premier temps, les restructurations des EPCI ne semblent donc pas des occasions pour faire évoluer les contours de leurs missions en matière de risque et de crise. Au Havre, elle permet même d'envisager le déploiement de la compétence jusqu'alors élaborée seulement dans deux EPCI (la CODAH et Caux-Estuaire), et de les harmoniser.

En parallèle, la compétence intercommunale en matière de prévention des risques et de gestion de crise se trouve renforcée par des évolutions réglementaires, en 2015 puis en 2021. Une nouvelle obligation en matière de risque a été imposée à tous les EPCI en 2015 : la compétence GEMAPI (encadré 4.1). Concrètement, dans les intercommunalités étudiées, elle n'incombe pas directement aux services de risque des EPCI, mais davantage à leurs collègues des services de l'eau. Néanmoins, cela conforte la légitimité des structures intercommunales à intervenir sur les sujets de risque en général, et d'inondation en particulier. Leurs nouvelles obligations en matière de gestion des digues peuvent les amener à s'intéresser à l'ensemble de la gestion des risques d'inondation, et « à définir le rapport au risque de leur territoire » (Ledoux 2018, 38). Localement, les agents des services des risques et crises vont pouvoir renforcer leur collaboration avec leurs collègues des directions de l'eau, et se trouvent mobilisés à plusieurs reprises dans l'exercice de cette mission.

Encadré 4.1 : La compétence GEMAPI

La « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (ou GEMAPI) est devenue une compétence obligatoire pour les EPCI à partir du 1^{er} janvier 2018. L'objectif est de créer des synergies entre une gestion des inondations renouvelée et la restauration des milieux aquatiques (Heitz, Fernandez, et Laumin 2018), tout en assurant une amélioration de ces deux champs d'action.

Pour le volet « prévention des inondations » de la loi, il s'agit en réalité essentiellement de la gestion des ouvrages de protection que sont les digues, les bassins de rétention, et les autres ouvrages hydrauliques qui régulent les eaux ou protègent des submersions marines. La compétence GEMAPI s'accompagne en

¹⁵⁷ Article L. 5211-43-3 et article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »).

¹⁵⁸ Lors du dernier contact avec les interlocuteurs, en janvier 2021, elle n'avait pas encore été transmise.

¹⁵⁹ Il ne semble plus y en avoir à partir des élections de 2020, et l'information n'a pas été trouvée pour la période 2001-2014.

effet d'un nouveau décret « digue », qui implique le choix de classer ou non des ouvrages comme des « systèmes de protection », induisant de nouvelles obligations d'entretien¹⁶⁰.

La désignation d'un responsable unique, l'intercommunalité apparaît comme le moyen de pallier plusieurs incohérences préexistantes, en particulier le morcellement des gestionnaires de digues, voire l'absence de gestionnaire identifié. Par ailleurs, l'échelon de l'intercommunalité semble plus pertinent pour assurer une gestion à l'échelle des bassins versants. Cette prise de compétence n'a pas été aisée, et soulève encore de nombreuses questions du côté des EPCI : quels sont les ouvrages devant être inclus dans la classification ? Quels moyens financiers peuvent être prélevés, et dédiés à ces ouvrages ?

À Nantes, le service des risques travaille étroitement avec le service du cycle de l'eau, pour suivre le volet « inondation » de la compétence GEMAPI. L'intercommunalité devient en effet gestionnaire d'une partie de la digue de la Divatte, dans l'est de l'agglomération. À cheval sur deux intercommunalités, cette digue assure la protection de plus de 12 000 habitants. La nouvelle compétence implique la coordination avec l'autre intercommunalité afin de réaliser les procédures de classement en système d'endiguement, de financement de l'entretien, et de conventionnement pour une gestion harmonisée. Le service des risques est également impliqué dans la réflexion sur le statut à donner à un autre ouvrage présent sur l'agglomération : le remblai ferroviaire entre Nantes et Angers, au nord de la Loire. Dans ce cadre, les agents échangent avec les partenaires (DDTM 44, SNCF réseau, l'Établissement public Loire, et les autres intercommunalités) pour caractériser le rôle de l'ouvrage dans la protection contre les inondations. Ces acteurs estiment qu'il n'est pas pertinent de la classer, bien que les écluses qui percent l'ouvrage en de nombreux points aient été historiquement fermées pour empêcher l'intrusion des eaux. Pour ces différents sujets, le service des risques est régulièrement mobilisé, en collaboration avec leurs collègues des services du cycle de l'eau.

Au Havre, l'articulation n'est pas aussi complète. Le service du cycle de l'eau intercommunal exerce la compétence GEMAPI dès 2017, et ne sollicite pas spécifiquement ses collègues des risques sur la question. Une exception est néanmoins soulignée : les problématiques autour du classement des ouvrages dans l'estuaire de la Seine (ouvrages à la fois littoraux et fluviaux).

« Il se trouve que la DIRM a travaillé sur la partie PPRL. Parce que la direction générale [...] n'avait pas dû capter, que ces trucs-là jusqu'à présent c'était nous, et il l'a confié à la DIRM. D'où le fait que moi j'ai suivi ça, mais j'ai laissé la main [...]. En revanche, je gère vraiment tout ce qui est GEMAPI. [...] Il va falloir gérer opérationnellement des digues, etc., et là typiquement je m'en occupe. Mais comme à la DIRM ils ont commencé à travailler sur le littoral, je fais une interface forte avec la DIRM sur ces sujets. [...]. Sachant qu'eux gèrent vraiment bien la problématique enjeu, risque par rapport aux enjeux, etc. Et nous on gère tout ce qui va être infrastructure... » Entretien service du cycle de l'eau, CODAH, 14 février 2019.

Le statut des digues concernées par ce PPRL (prescrit en 2015, comme nous l'avons mentionné au 1.2.1 du chapitre 3) est donc susceptible de générer une collaboration entre les deux services dans le cadre de la GEMAPI.

C'est donc sur une entrée très spécifique, celle de la protection contre les inondations, que les EPCI obtiennent une compétence en matière de gestion des risques et des crises, pouvant solliciter

¹⁶⁰ Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (NOR : DEVP1423128D).

ponctuellement leurs services *ad hoc*. Leur légitimité en la matière est également confirmée lorsque les EPCI sont incitées à devenir « structures porteuses » des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), voire des PAPI, d'autres dispositifs réglementaires de la gestion des inondations à l'échelle locale.

Enfin, une proposition de loi adoptée en novembre 2021, visant à consolider le modèle de sécurité civile, oblige certaines intercommunalités à créer des « plans intercommunaux de sauvegarde » (PICS)¹⁶¹, pour organiser la mise à disposition des moyens intercommunaux aux maires, en cas de besoin. Le décret d'application, publié le 20 juin 2022, détaille ainsi le contenu de ces plans intercommunaux, sans préciser la responsabilité du président de l'intercommunalité dans la mise en œuvre¹⁶². Cela renforce d'autant plus la légitimité des EPCI à intervenir en matière de prévention des risques et de gestion de crise. Cela conforte ainsi le pari pris il y a 20 ans en créant ces compétences intercommunales sans obligation réglementaire.

Le flou initial de la compétence intercommunale en matière de risque et de crise est donc rattrapé par une certaine institutionnalisation. La réglementation nationale crée ponctuellement des dispositifs susceptibles d'être intégrés à ces missions. Elles ne vont pas constituer des concurrences aux missions déjà exercées par les services des risques et crises : ces derniers vont plutôt s'en saisir pour relégitimer leur existence.

Si le cadrage réglementaire des missions des EPCI se trouve conforté au cours de la décennie passée, les contours des services dédiés et leur inscription institutionnelle sont davantage bousculés.

1.2 « L'équipement » encore fragile de la compétence risque et crise

Renforcés par le maintien des compétences en matière de risques de leurs organisations, les services des risques et crises créés dans les intercommunalités au début des années 2000 perdurent. Mais leur position initiale qui reposait sur des compétences floues est affectée par les profondes réorganisations des intercommunalités. À partir de 2010 en effet, le mouvement de généralisation des intercommunalités cède la place à une étape de rationalisation de la carte des intercommunalités et de leurs compétences (Marcou 2015). Les incitations à la réorganisation s'insèrent également dans un contexte budgétaire contraint, avec une maîtrise plus étroite des dépenses publiques. Il nous faut donc comprendre comment les services étudiés peuvent se trouver affectés par ces changements organisationnels. Deux principaux indicateurs témoignent de ces bouleversements : d'une part les positionnements dans les organigrammes, d'autre part les moyens humains et financiers des services.

1.2.1 Les services pris dans la rationalisation des EPCI

L'étape de la « rationalisation » des EPCI, amorcée en 2010, provoque d'importantes transformations organisationnelles : fusion d'intercommunalités existantes, approfondissement avec de nouveaux transferts de compétence, et enfin mutualisations de compétences, de services

¹⁶¹ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers (dite loi « Matras »). L'obligation est pour les intercommunalités dont au moins une commune a l'obligation d'élaborer un PCS.

¹⁶² Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le code de la sécurité intérieure.

ou encore d'agents. Il en résulte une certaine inflation de l'organigramme des EPCI qui questionne alors le maintien de l'autonomie et la visibilité des petits services des risques et crises.

La rationalisation des EPCI : le gonflement des échelons intercommunaux

Cette rationalisation des EPCI s'insère dans ce qui a été appelé « l'acte III de la décentralisation » visant à simplifier et démocratiser l'organisation territoriale de la France. S'il est difficile de mesurer l'aboutissement de cet objectif ambitieux (Steinmetz 2017), la période d'intenses changements réglementaires affecte durablement les EPCI. Différentes lois adoptées entre 2010 et 2015 renforcent les structures intercommunales existantes : leurs périmètres et leurs compétences s'élargissent (Marcou 2015). Un échelon d'intégration plus élevé est créé, les métropoles. Ce nouveau statut permet d'approfondir la coopération au sein des territoires les plus urbains. Les EPCI existants sont également encouragés à fusionner (encadré 4.2).

Encadré 4.2 : 2010-2015, la rationalisation des EPCI

Après une décennie de promotion et d'incitation à la création d'intercommunalités, plusieurs législations concourent à l'effort de rationalisation de la carte intercommunale. La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010¹⁶³ est encore à cheval, car elle finalise la généralisation de l'intercommunalité, mais propose également la création de schémas départementaux de coopération intercommunale, à disposition des préfets pour orienter les réorganisations. En 2013, le principe d'une élection au suffrage direct des délégués communautaires est adopté : il s'agit cette fois de renforcer la démocratie de cet échelon d'action publique. La loi MAPTAM¹⁶⁴ en 2014 prévoit la création de 14 nouvelles « métropoles », dont celle de Nantes, sous un statut nouveau de collaboration intercommunale. L'intégration communautaire est davantage approfondie pour ces agglomérations de plus de 400 000 habitants. En 2015, la loi NOTRe¹⁶⁵ prévoit la révision des schémas départementaux de coopération adoptés en 2010, pour encourager la fusion des EPCI.

Cela a permis d'aboutir à une réduction importante du nombre d'intercommunalités : 1254 au 1^{er} septembre 2020, contre 2 601 au 1^{er} janvier 2019¹⁶⁶.

Les échelons intercommunaux montent donc en puissance dans l'architecture institutionnelle française, ce qui peut avoir des effets ambivalents sur les services étudiés. Le renforcement de l'échelon intercommunal peut leur assurer plus de moyens et de légitimité à intervenir face à d'autres acteurs locaux. Dans le même temps, cela est susceptible d'invisibiliser les services de risque et de crise intercommunaux face à la croissance démographique de ces organisations.

Les deux intercommunalités étudiées sont pleinement prises dans ces changements organisationnels. Nous avons déjà évoqué l'approfondissement de la coopération intercommunale ainsi que la fusion des intercommunalités au Havre, qui conduisent à étoffer très largement les organigrammes de ces EPCI. L'intercommunalité nantaise est devenue une métropole au 1^{er} janvier 2015, impliquant de nouvelles compétences, mais sans que son périmètre géographique n'évolue.

¹⁶³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »).

¹⁶⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (RDFX1306287L).

¹⁶⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »).

¹⁶⁶<https://www.vie-publique.fr/eclairage/38665-lintercommunalite-une-constante-des-reformes-territoriales>, consulté le 26 avril 2021.

C'est surtout une transformation supplémentaire qui contribue à l'élargissement de son organigramme : la mutualisation des moyens entre la métropole et la ville principale, celle de Nantes.

En effet, au sein des EPCI, les argumentaires de rationalisation de l'activité et de maîtrise de la dépense publique conduisent à mettre en avant un nouvel outil : celui de la « mutualisation ». Ce vocable peut prêter à confusion. La mutualisation est bien sûr d'une part la mutualisation communautaire, quand les communes composant l'intercommunalité décident de partager une compétence et/ou les moyens qui lui sont associés, et créent une compétence intercommunale *ad hoc*. Mais c'est aussi le partage de moyens, humains ou financiers, entre la structure intercommunale et la ville-centre, la ville principale de l'agglomération.

La communauté urbaine de Nantes amorce dès 2001 un programme de mutualisations entre ses agents et ceux de la ville de Nantes. Il est renforcé à partir de 2010, lorsque la loi a encouragé et sécurisé juridiquement ces transferts¹⁶⁷, et surtout en 2015 avec l'adoption d'un schéma local de coopération et de mutualisation. Aujourd'hui, 1599 agents sont ainsi « mutualisés »¹⁶⁸ entre la ville et la métropole. Alors que la communauté urbaine compte en 2003 déjà près de 2000 agents, le service des risques apparaissait déjà comme une toute petite structure. Bien que la Cour Régionale des comptes estime que cette situation d'emploi est « globalement stabilisée fin 2003 », la croissance se poursuit très largement, puisque l'organisation compte en 2019 plus de 3800 agents, dont une importante partie est mutualisée avec la ville de Nantes. Dans ce contexte, il apparaît plus difficile pour le service des risques de conserver son autonomie, ce que nous montrons au point suivant.

L'institution havraise a elle aussi changé de statut. La fusion de la communauté d'agglomération havraise, la CODAH, avec deux communautés de communes limitrophes, la fait passer de 17 à 54 communes, et lui permet de devenir une communauté urbaine au 1er janvier 2019. Cela implique aussi le transfert de nouvelles compétences obligatoires des communes vers l'intercommunalité, et donc d'agents des villes vers l'intercommunalité. De 912 emplois à la CODAH fin 2018, la collectivité passe à 1217 agents fin 2020¹⁶⁹. Si le nouveau périmètre intercommunal semble plus pertinent pour faire face aux risques à l'échelle des « bassins de risques », les agents s'interrogent sur leur capacité à accompagner autant de nouvelles communes, sans augmentation de leurs effectifs. Surtout, leur petit service ne peut conserver la même autonomie dans cette plus grosse organisation.

De « petits services » qui peinent à se maintenir dans de (très) grosses organisations

Dans les réorganisations (fusion-mutualisation) qui affectent les grosses administrations que deviennent les EPCI, les petits services des risques et des crises doivent s'adapter. Mais il nous faut aussi considérer l'intérêt et l'opportunité de ces transformations pour les agents des services des risques et crises. Elles ne sont pas forcément totalement subies : ils peuvent également y trouver des ressources pour valoriser leur action et renforcer leur légitimité, et même montrer qu'ils étaient précurseurs de ces changements.

¹⁶⁷ Loi RCT, effets évoqués par exemple par (Jebeili 2011).

¹⁶⁸ Source : Rapport d'observations définitives et sa réponse, Nantes métropole. Exercice 2014 et suivants. Cour régionale des Comptes, juillet 2020.

¹⁶⁹ Extrait du registre des délibérations, rapport d'orientations budgétaires 2021, Communauté Urbaine du Havre.

Malgré le succès dans la création de services dédiés, porteurs d'une vision transversale de la notion de risque et dotés de moyens propres, Mathilde Gralepois relevait en 2008, un échec dans leur inscription institutionnelle. À leurs débuts, les services de risque et de crise ne sont pas parvenus à intégrer les directions de prospectives et de planification, liées par exemple au développement urbain. Ces directions auraient pourtant eu la préférence des agents, leur permettant de valoriser leur approche territoriale des risques pour répondre au « souci » endo-urbain. À l'inverse, ils ont intégré des directions plus opérationnelles, dans les directions générales de « services urbains ». Pendant plusieurs années, cette position reste identique. Les services profitent des changements organisationnels (fusion-mutualisation) pour faire évoluer leur positionnement.

Le petit service intercommunal de Nantes Métropole connaît le plus de transformations (Figure 12). En 2008, la mission Risques et Pollution de la métropole de Nantes devient une direction adjointe à la direction de l'énergie, environnement, risques. Cette position est ambivalente : tout en acquérant un budget autonome ainsi qu'un encrage plus fort dans l'organigramme, elle se trouve subordonnée à une direction plus large, ce qui multiplie les échelons hiérarchiques. Cela ne lui permet pas de se rapprocher des directions de développement urbain, comme semblait l'indiquer Mathilde Gralepois (Gralepois 2008, 159). La mutualisation des services, amorcée en 2008, aboutit en 2014 à un organigramme unique pour tous les services de la ville et de la métropole. Tous les agents ne sont pas mutualisés : l'institution distingue les services métropolitains, les services de la ville et les services communs. Mais chaque direction générale comporte à minima un service commun. Néanmoins, certaines directions sont clairement issues de l'organigramme « métropolitain », tandis que d'autres sont constituées essentiellement d'anciens services de la ville.

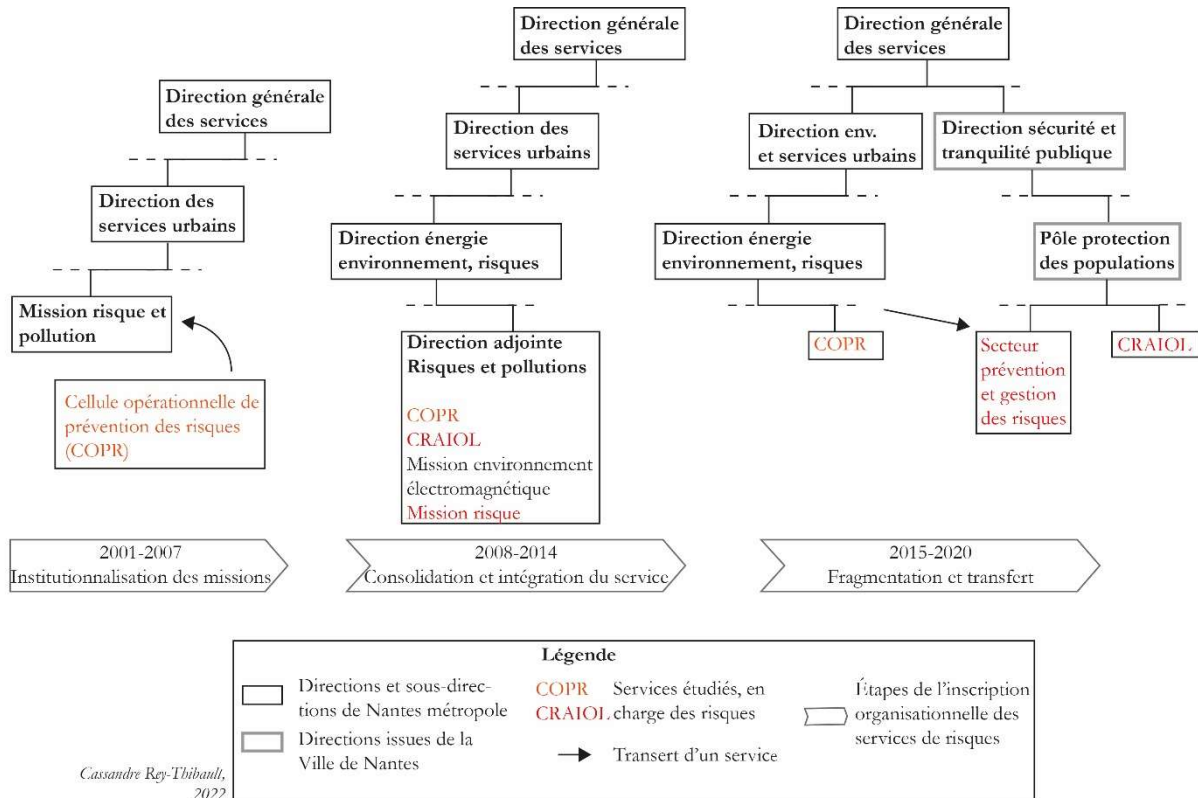


Figure 12 : Évolutions de la position du service des risques dans l'organigramme nantais

En 2015, la direction adjointe des risques et pollutions est scindée en deux. Une partie « risques majeurs » est transférée dans une ancienne direction de la ville de Nantes, la direction « sécurité et tranquillité publique » au sein du pôle de « protection des populations », qui rassemble les missions d'hygiène et de contrôle des manifestations. Au sein de ce pôle, le service fusionne avec le secteur de « sécurité civile » de la ville de Nantes, pour former le « secteur prévention et gestion des risques » (PGR). Cela permet alors à la direction « sécurité et tranquillité publique » issue de la ville de participer à la mutualisation des services. Les autres agents de l'ancienne direction des risques et des pollutions (notamment la cellule opérationnelle de prévention des risques, COPR) restent dans la direction de l'environnement et des services urbains. La distinction s'est opérée entre risques majeurs et pollutions.

« On a regroupé une partie de la direction "risques" métropolitaine avec le secteur sécurité civile nantais, pour faire un service mutualisé. [...] Quand la mutualisation s'est faite, le CRAIOL est venu dans notre partie, la COPR est restée dans une autre direction, et la partie air-bruit est restée aussi dans une autre direction. La partie "risques majeurs" on va dire pour faire simple, est allée ici. Alors on travaille quand même avec la COPR, mais la partie un peu environnementale de la direction adjointe, la partie pollution est restée ailleurs. » Entretien PGR, métropole de Nantes, 16 juillet 2018.

Le service des risques et crises nantais évolue donc largement. Alors que la COPR avait constitué un des socles pour créer la compétence intercommunale en matière de risque (Gralepois 2008), l'accent est davantage mis sur son rôle en matière de pollutions environnementales, distinguées des risques. La consolidation des missions et de son statut qu'avaient réussi à créer les agents en obtenant le statut de direction adjointe en 2008 se trouve fragilisée par la mutualisation. Les missions relatives aux risques sont rapprochées des services opérationnels de la ville de Nantes. Un des services de la direction des risques et pollutions, le CRAIOL, Centre de réception des appels d'urgence, est soustrait du reste de la direction et gagne en autonomie. Si les liens restent forts entre PGR et le CRAIOL, cette distinction contribue à diminuer le nombre d'agents du service. L'intégration d'une direction très opérationnelle dédiée à la protection des populations semble être le signe que les missions relatives à la crise et à sa gestion prennent le pas : elles sont le cœur d'activité des services de sécurité civile (encadré 4.3). Paradoxalement, le nouveau nom proposé pour le service, « secteur prévention et gestion des risques » (PGR), invisibilise la dimension de sécurité civile.

Encadré 4.3 : Les services de « sécurité civile » communaux, une compétence diversement interprétée

Les maires, du fait de leur compétence de police générale, ont de longue date un rôle dans l'architecture française de la sécurité civile. Ils doivent également répondre à de nombreux désordres urbains, tels que les « immeubles menaçant ruine »¹⁷⁰, la divagation d'animaux errants, et plus globalement tout ce qui a trait à la « sauvegarde » de la population, c'est-à-dire la planification des moyens de secours. Ce dernier rôle est néanmoins peu détaillé avant 2004. Surtout, la départementalisation des services d'incendie et de secours à partir de 1996 a entraîné un vide dans la sécurité communale, recentrée essentiellement sur les questions de sécurité publique (Gralepois 2004 ; Padioleau 2002). La loi de 2004, dite de modernisation de la sécurité civile renforce et conforte le rôle des communes, en reconnaissant qu'elles sont « le premier

¹⁷⁰ Les bâtiments ou équipements qui menacent de s'effondrer, et qui pourraient alors compromettre la sécurité publique, peuvent faire l'objet d'une procédure dite de « péril », qui correspond à un pouvoir de police spécial des maires.

niveau pertinent pour l'information et la protection des populations ». Des outils *ad hoc* sont imposés (PCS, DICRIM, PPMS, réserve communale de sécurité), des procédures fixées (le maire est directeur des opérations de secours). La responsabilité du maire et celle de la commune sont entérinées : les carences voire les fautes en matière de pouvoir de police et de sécurité civile peuvent être l'objet de condamnations (c'est le cas par exemple pour le maire de La Faute-sur-Mer, suite à la tempête Xynthia, évoquée dans l'introduction générale).

Certaines mairies ont maintenu des services de sécurité civile après la départementalisation des pompiers en 1996. Ainsi, la ville du Havre possède dès les années 1980 un service de protection civile. D'autres mairies ont délaissé ces questions. Jusqu'au début des années 2000, les missions de sécurité civile étaient exercées dans un certain « bricolage », ou « artisanat » (Berger-Sabbatel 2016), à la ville de Nantes tant les moyens financiers et humains étaient réduits. C'est à partir de l'obligation des PCS que la ville de Nantes restructure un service de sécurité. Un des agents encore en poste en 2019 relate ainsi son arrivée pour prendre la direction de ce nouveau secteur, créé au sein du service hygiène et manifestation.

« Auparavant il n'y avait pas de secteur organisé en tant que tel. Ça s'est structuré à partir de 2005. C'était un secteur ville de Nantes à 100 %, et il était très tourné vers l'opérationnel. Dès le début, il y avait deux agents de maîtrise qui étaient là, avec un profil très opérationnel : d'anciens pompiers. On a donc continué dans ce sens-là. Ce qui est monté en puissance c'est surtout la prévention, l'information, la pédagogie, les actions à destination des écoles, à travers les PPMS. »
Entretien « Agent C », PGR, métropole de Nantes, 1^{er} février 2019.

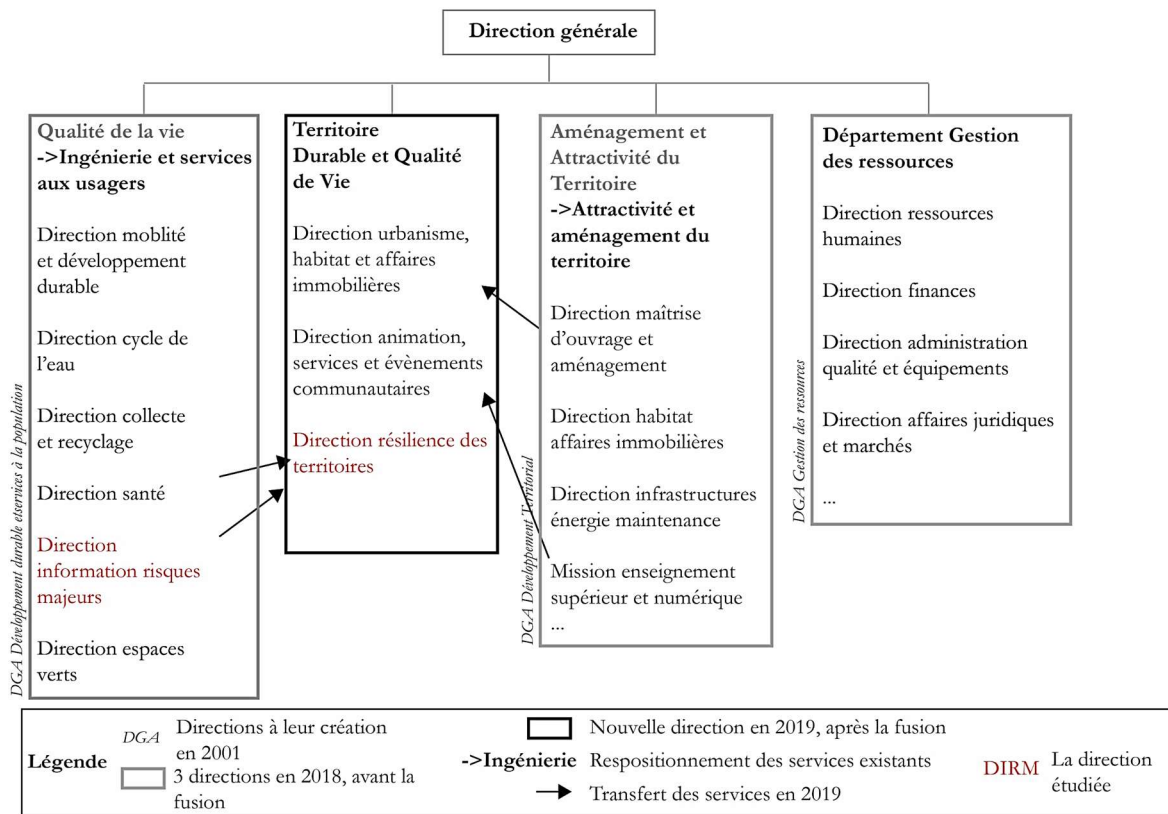
La compétence de « sécurité civile », ou de « protection civile » relève donc de contours très différents suivant les communes. Il peut exister un service dédié. C'est le cas souvent dans les grandes communes : dans son étude sur la métropole nantaise, Amandine Berger-Sabbatel relève que seule Nantes a un service de sécurité civile. Mais de plus petites communes peuvent également en posséder, comme la ville de Gonfreville-l'Orcher, dans l'agglomération du Havre. En cas d'absence d'un service dédié, les missions sont souvent associées à des services d'hygiène et de sécurité (c'est le cas par exemple à Montivilliers, autre commune de l'agglomération havraise). Par ailleurs, si certains outils et missions sont obligatoires (PCS dans certaines communes, organisation d'une astreinte, etc.), d'autres actions peuvent être menées dans ce cadre : création et animation d'une réserve communale de sécurité civile, innovations autour des DICRIM, etc. À Nantes, les agents sont très tournés vers la réponse opérationnelle aux événements de sécurité civile affectant la population sur le territoire communal (inondations, incendies, pandémies, etc.) : ils se déplacent dès lors qu'un incendie survient, pour rencontrer les populations.

Ces quelques exemples illustrent donc la grande variété de modes d'exercices des compétences de « sécurité civile » au sein des villes.

En tant qu'agents dans un service mutualisé, les membres du secteur PGR doivent jongler avec plusieurs casquettes : certaines de leurs missions sont métropolitaines, d'autres communales. Mais ils se trouvent relativement isolés dans cette fonction, car la grande majorité des autres services de leur direction n'interviennent que pour la ville de Nantes. Ainsi, la dimension métropolitaine de leur activité que les agents souhaitent défendre peut s'en trouver affaiblie. Leurs responsables directs étant davantage de culture municipale, ils sont susceptibles de privilégier les missions relatives à l'échelle de la ville.

Au Havre, l'agglomération connaît beaucoup moins de mouvements organisationnels depuis sa création. Jusqu'en 2019, seuls les intitulés des directions évoluent, pas leurs contours. Ainsi, la DIRM, le service des risques et crises, reste dans la même direction générale opérationnelle des

services urbains. Cette stabilité témoigne d'une capacité certaine à conserver son autonomie, alors que la DIRM est beaucoup plus petite que les autres directions. Lors de la fusion effective au 1^{er} janvier 2019, en revanche, cette autonomie n'est plus tenable. La DIRM est intégrée dans un plus grand service de « résilience », se rapprochant comme à Nantes du service d'hygiène (Figure 13). De même, il se trouve alors moins visible au sein de l'organigramme de l'organisation. En revanche, ce service de résilience est intégré dans une direction commune avec la direction de l'urbanisme (« territoire durable et qualité de vie »). Bien que les services en charge de l'aménagement et de l'attractivité restent dans une autre direction, ce rapprochement éloigne les agents de la DIRM d'une conception en termes de « service » urbain, qui prévalait jusqu'alors, pour les rapprocher des services plus prospectifs, ce qui correspond davantage à la façon dont ils conceptualisent leur mission. Des fusions avec la ville du Havre sont également en cours, pouvant affecter également le service des risques. Pour l'instant, la fusion avec le service de sécurité civile n'est pas évoquée.



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 13 : L'évolution de la DIRM au sein de l'organigramme de la CODAH

Les évolutions dans les organigrammes donnent à voir la difficulté à maintenir l'autonomie des services des risques et de crise. À Nantes comme au Havre, ils parviennent à s'affranchir de leur positionnement initial dans les « services urbains », et rejoignent des services plus proches de leur pratique professionnelle. Si cela peut apparaître comme une reconnaissance de la singularité de leur approche, cela se double d'une certaine perte d'autonomie. En effet, ils n'apparaissent plus en tant que tels dans les organigrammes généraux des EPCI, car ils sont présents à un troisième voire un quatrième niveau d'intégration – avec autant de directeurs de services supplémentaires sous la

direction générale. À Nantes en particulier, la fusion avec le service communal de sécurité civile est susceptible d'affaiblir la perspective intercommunale de leur intervention. Cet affaiblissement de leur statut se double en parallèle d'un affaiblissement conséquent de leurs ressources au cours des dix dernières années.

1.2.2 Des ressources humaines et financières contraintes

Si Mathilde Gralepois pointait la consolidation des ressources de ces services aussi bien en termes de moyens financiers, matériels et humains, depuis 2008 les services en charge de la gestion des risques à l'échelle métropolitaine ont plutôt eu affaire avec une baisse importante des moyens dans les collectivités. Les directeurs de ces services se sont efforcés de limiter la baisse de leurs ressources financières et des moyens humains.

Des instruments de suivi et contrôle budgétaires pilotent davantage l'activité des collectivités depuis plusieurs dizaines d'années (Segas 2017). La contrainte se trouve renforcée par la mise à contribution de ces échelons locaux dans l'effort national de redressement des comptes publics, qui se traduit par une baisse de la dotation globale de fonctionnement¹⁷¹, alors même que leurs dépenses de fonctionnement tendent à augmenter. Certains parlent même de rigueur et d'austérité budgétaire (Gourgues et Houser 2017). Les budgets dédiés aux services des risques et crises peuvent s'en trouver affectés, comme au Havre (tableau 11).

	2017	2018	2019*	2020	2021
Budget prévisionnel des dépenses (en euros) Service Informations risques majeurs	1 123 000	860 000	394 000	544 000	529 000

*Pour 2019, nous n'avons pas trouvé le budget prévisionnel, mais le compte administratif, qui est toujours sensiblement inférieur au budget prévisionnel.

*Tableau 11 : Évolutions des dépenses de la DIRM de l'agglomération du Havre
(sources : budgets primitifs de la CODAH, 2017, 2018 ; compte administratif Le Havre Seine Métropole 2019 ; budgets primitifs Le Havre Seine Métropole, 2020, 2021)*

On constate ainsi une baisse très importante du budget alloué à la DIRM au Havre ces dernières années, qui se stabilise en 2020-2021, à moins de la moitié du budget de 2017. Une partie de cette baisse s'explique par la mutualisation des fonctions supports (ressources humaines en particulier) dont les dépenses ne sont plus comptabilisées dans le service. Mais elle manifeste aussi des moyens bien moindres accordés au service : durant toute la période étudiée, celui-ci n'est plus en mesure de financer des projets exploratoires comme auparavant. Le nombre d'agents du service diminue également. Alors que la DIRM compte 6 agents permanents en 2008 et de nombreux stagiaires, ils ne sont plus que 4 en 2019, sans stagiaires accueillis au cours de la période étudiée. Dans le même temps, le nombre d'agents de l'intercommunalité a augmenté.

À la métropole de Nantes, l'intégration d'une partie du service en charge des risques dans le pôle « protection des populations », et sa scission en 2014 rend difficile la lecture de son budget et de ses ressources humaines propres dans le temps. Sur les 19 agents dédiés à la compétence en 2012, beaucoup ne sont plus directement dans le service en 2021. Le CRAIOL comme la COPR ont gagné en autonomie vis-à-vis du service des risques intercommunal. Les 10 agents du CRAIOL en 2019, et ceux de la COPR ne font plus partie directement du service des risques, PGR. Ce nouveau service mutualisé ville-intercommunalité rassemble des effectifs issus principalement du service de

¹⁷¹ La dotation globale de fonctionnement est la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales, et de ce fait, une de leur principale ressource financière.

sécurité civile de la ville de Nantes (3 en juillet 2016). Au total, le service des risques compte 5 agents en 2019, puis 4 seulement à partir de 2020.

Soulignons toutefois que la métropole de Nantes reçoit depuis 2016 dans le cadre du PAPI des budgets conséquents, qui permettent notamment de financer un poste. Il en va de même à la CODAH : un poste est financé dans le cadre du PAPI, partagé entre le service du cycle de l'eau et la DIRM. Le renforcement réglementaire de l'intervention des EPCI sur les risques s'accompagne donc d'une adjonction de ressources, qui permettent de stabiliser plus que d'augmenter les effectifs des services.

Finalement, malgré une compétence « floue » qui n'est qu'en partie institutionnalisée au cours de la période, un contexte budgétaire contraint et une position fragilisée au sein des organigrammes intercommunaux, les services dédiés aux risques se maintiennent. Nous pouvons proposer plusieurs hypothèses à ce maintien. D'abord, il est difficile pour ces collectivités de faire disparaître un service « risque », de prévention et de crise, même s'il est réduit et peu connu. Ensuite, les services des risques et crises remplissent un certain nombre de missions reconnues et utiles pour ces intercommunalités. Enfin, leur autonomie apparaît nécessaire tant leur façon de procéder singulière est difficilement intégrable dans d'autres départements de l'organisation intercommunale. S'il est difficile d'apporter des éléments de réponse pour savoir quelles auraient été les velléités pour supprimer ces services, nous allons à présent rentrer dans la diversité des actions menées par les services intercommunaux, pour souligner à quel point ils ont su trouver le moyen de créer une utilité à leur mission et faire reconnaître l'intérêt de leur positionnement.

2. Des agents qui explorent la variété des stratégies face aux risques et aux crises

Adossées à une compétence assez générale (celle de la « gestion des risques majeurs »), et un souci endo-urbain des risques, ce sont les opérations concrètes menées par les agents des services intercommunaux qui permettent de lire l'opérationnalisation de cette définition endo-urbaine des risques. Par leurs multiples actions, ces agents rendent plus concret le « flou » du souci endo-urbain des risques. L'opérationnalisation de ce souci n'est cependant pas allée sans difficulté, comme nous l'indiquait Mathilde Gralepois en 2008. Il s'agit à présent de décliner non plus la position et ce que sont les services intercommunaux des risques, mais ce qu'ils font plus précisément.

Alors qu'ils venaient d'être créés pour répondre au « souci » des risques endo-urbain, les agents des intercommunalités ont été confrontés à de nombreux blocages pour mettre en œuvre certaines de leurs propositions, relatives à la prise en compte des risques dans l'urbanisme. Ils se spécialisent alors davantage dans la sécurité civile (2.1). Ils diversifient progressivement leurs modalités d'action dans ce champ et acquièrent ainsi une réelle légitimité, notamment au sein de leur organisation intercommunale (2.2). Au cours des 10 dernières années, ils parviennent finalement à réinvestir le champ de la prévention des risques, et mettent en avant une approche résolument transversale de la gestion des risques et des crises (2.3), qui matérialise la proposition de « vivre avec » les risques et les crises (2.4).

2.1 Une première phase d'opérationnalisation déséquilibrée jusqu'en 2010

Mathilde Gralepois nous montre qu'au cours de la première décennie (2000-2010), l'opérationnalisation de la conception endo-urbaine des risques portée par les agents des intercommunalités n'est pas une mince affaire. Les agents se sont d'abord appuyés sur le maintien et le renforcement des missions préexistantes (lutte contre les pollutions à Nantes, information et alerte face aux risques technologiques au Havre). Mais ils ont ensuite rapidement cherché à diversifier leurs interventions. Alors qu'ils tentent d'infléchir les politiques d'urbanisme afin qu'elles prennent en compte davantage les risques, leurs propositions se soldent par des échecs. Dès lors, les agents se spécialisent plutôt sur les questions de sécurité civile, où ils trouvent à la fois de nombreux soutiens et d'opportunité pour déployer leur approche et plusieurs nouveaux instruments de « régulation urbaine ». Nous revenons dans un premier temps sur ce basculement, que nous analysons comme celui de l'échec d'une politique de prévention des risques qui cède le pas à une politique de préparation à la gestion de crise.

2.1.1 Avant 2010, l'échec de l'intégration des procédures d'urbanisme pour les services intercommunaux

Les tentatives d'intégration des risques dans l'aménagement et l'urbanisme s'appuyaient sur une double justification. D'une part, le transfert de compétences d'urbanisme et d'aménagement aux intercommunalités prend une ampleur variable suivant les choix locaux. Certains transferts sont obligatoires, comme celui de l'élaboration des documents de planification d'urbanisme dans les communautés urbaines – c'est le cas pour l'intercommunalité de Nantes dès 2001, et pour celle du Havre à partir de 2019¹⁷². D'autres transferts ne sont pas obligatoires, telle l'instruction des permis de construire - dans les cas étudiés, instruction et délivrance des permis restent de la compétence communale. C'est donc soit en interne à l'intercommunalité, soit avec les communes que les services des risques et crises peuvent négocier l'intégration des risques à l'aménagement urbain. D'autre part, les services intercommunaux des risques peuvent s'appuyer sur le cadrage français de la prévention des risques, dont la pierre angulaire est le plan de prévention des risques et la possibilité d'interdire de construire en zone à risque (R-112-2). Le PPR impose des servitudes d'utilité publique à la planification communale¹⁷³. Les agents des services de risque intercommunaux tentent alors de s'insérer au sein d'une mécanique institutionnelle bien huilée, où l'État fournit l'ensemble de la connaissance scientifique et géographique existante, via les « Porter à Connaissance », que les services d'urbanisme doivent prendre en compte dans l'élaboration des documents de planification.

Mathilde Gralepois soulignait qu'à plusieurs reprises les agents étaient susceptibles d'intégrer la question des risques : lors de l'élaboration des PLU (portée par les communes au Havre et l'intercommunalité à Nantes), puis lors de leur mise en œuvre, pendant l'instruction des permis de construire. Elle relate l'existence de négociations entre les services des risques intercommunaux et les services d'urbanisme, qui aboutissent au refus d'intégrer dans la planification à la fois les données établies en interne et celles qui n'ont pas été encore officialisées par les services de l'État.

¹⁷² La métropole de Nantes a également élaboré son premier plan local d'urbanisme intercommunal, adopté en 2019, quand la communauté havraise a amorcé en 2021 l'élaboration de son PLUi.

¹⁷³ En droit français, les servitudes sont des limitations du droit de propriété, instaurées par l'autorité publique dans un but d'utilité publique.

Seules les informations transmises officiellement par la préfecture via les « Porter à Connaissance » sont susceptibles de modifier les limites de la constructibilité. À Nantes comme au Havre, toutes les autres connaissances existantes sont seulement annexées aux PLU, et n'ont pas de conséquences réglementaires.

La négociation à Nantes s'effectue dans un contexte tendu au début des années 2000, alors que les services de l'État (la DDE à l'époque, ancêtre de la DDTM 44 actuelle) réactualisent les connaissances existantes en matière de risque d'inondation, notamment dans le centre urbain. L'atlas des zones inondables (AZI) du département identifie alors dans les zones inondables une grande partie de l'Île de Nantes, site sur lequel la municipalité porte un grand projet urbain suite à la fermeture des chantiers de construction navale. Les cartes des services de l'État sont alors contestées, à la fois sur les aspects techniques et scientifiques de leur production (le niveau de probabilité d'une telle inondation est jugé très faible, les évolutions du fond du lit l'estuaire ne sont pas prises en compte), mais également sur la forme possible de leur prise en compte. Malgré les sollicitations de son service des risques, l'intercommunalité refuse d'anticiper la portée réglementaire de cette connaissance, et ne les intègre qu'en annexe des PLU, sans aucune portée réglementaire. Il faudra attendre l'intervention de l'État et l'élaboration d'un PPRi Loire aval pour que l'actualisation de la connaissance des risques soit intégrée à l'urbanisme.

En parallèle, les services intercommunaux essaient de jouer un rôle de médiation au cours de l'élaboration des plans de prévention des risques sur les territoires. Avant 2010, plusieurs PPR ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration sur nos territoires : le PPRi de la Lézarde au Havre (prescrit en 2003), les PPRi de la Loire amont et de la Sèvre nantaise (adoptés respectivement en 1998 et 2001), et le PPRi de la Loire aval, prescrit en 2007. L'élaboration de ces différents documents montre la grande difficulté des services des risques et crises intercommunaux à y partager leur conception endo-urbaine des risques. À travers le cas du PPRN du Val-de-Saône, Mathilde Gralepois montrait qu'ils essayaient d'y participer, mais s'en trouvaient en réalité rapidement exclus. Ce sont les services d'urbanisme intercommunaux qui négocient directement avec les services de l'État lorsque les emprises des zones soumises à inconstructibilité leur semblent inacceptables au vu des enjeux de développement urbain et économique. Ils sont à la manœuvre pour construire des contre-expertises à opposer à celles de l'État, aussi bien en matière de risques industriels que d'inondation, et ouvrent la « boîte noire de l'aléa » inondation ou des études de dangers (Gralepois 2008). Les services de prévention et de gestion de crise intercommunaux apparaissent alors exclus des dispositions élaborées par les intercommunalités pour anticiper les zones de prévention des risques et créer des espaces de développement urbain – en dépit de l'identification des zones de risques.

Mathilde Gralepois soulignait toutefois qu'en l'absence de service (et de compétence) intercommunal d'urbanisme à la communauté d'agglomération havraise, le service des risques pouvait se positionner comme un interlocuteur clé. Les agents mettent en avant leur rôle de producteur d'expertises nécessaires, en particulier en matière de connaissance des enjeux du territoire à cartographier (démographie, mobilité, nouvelles implantations industrielles, etc.). Elle pressent alors la participation active de la DIRM pendant l'élaboration du PPRi de la zone industrialo-portuaire. Toutefois, un autre PPR est élaboré sur le territoire intercommunal au début des années 2000 : le PPRi de la Lézarde. Or il se trouve que, dans un premier temps, la DIRM est très peu impliquée dans l'élaboration de cet outil, et toute la politique de lutte contre les inondations

par débordements et ruissellement menée localement depuis le début des années 2000 (encadré 4.4). Malgré l'absence de service d'urbanisme, le service des risques intercommunal n'intervient que très peu, jusqu'aux années 2010, dans les procédures d'élaboration des PPR, aussi bien naturels que technologiques.

Encadré 4.4 : La lutte contre les inondations fluviales et de ruissellement sur la pointe de Caux, l'absence de la DIRM dans les premiers PPRN

Nous avons évoqué au chapitre 3 (encadré 3.3) les inondations rapides, pouvant générer des phénomènes d'érosion, c'est-à-dire d'arrachement et de transport d'éléments du sol (terre, infrastructures, etc.) sur le territoire havrais ; et l'initiative locale conduisant à adopter une réglementation sur les ruissellements. La collectivité occupe une part active, mais sans son service des risques, la DIRM. Suite à la prescription du PPRi, le président de la CODAH nouvellement créée décide d'élaborer une vaste politique de lutte contre ces inondations. Progressivement, l'intercommunalité va rassembler l'ensemble des compétences pour gérer « le grand cycle de l'eau », c'est-à-dire les compétences de gestion du pluvial, des rivières, la protection de la ressource en eau, etc. Après avoir mené d'importantes études du risque inondation, le service dédié du Cycle de l'eau s'inscrit dans la démarche d'un PAPI, programme d'actions pour la prévention des inondations. Celui-ci est l'occasion d'envisager une grande variété de mesures pour réduire le risque d'inondation, dont une grande part de « curatif et préventif ». En effet, l'essentiel des financements va à un important programme de travaux aménageant une centaine d'ouvrages hydrauliques. Certains de ces ouvrages assurent une rétention dynamique en amont, directement dans les exploitations agricoles, d'autres sont des ouvrages de rétention directement insérés dans le tissu urbain. Ces mesures permettent de réguler les flux d'eau d'une probabilité décennale : ils impliquent en parallèle des mesures importantes de prévention, pour prévenir les inondations moins fréquentes, mais également de surveillance et de veille – les ouvrages étant susceptibles de déborder, ou de connaître des dysfonctionnements. Le service du cycle de l'eau s'engage dans ces deux actions également. D'une part, il accompagne étroitement les services de l'État pendant leur élaboration du PPRi, prescrit en 2003, mais n'est relancé véritablement qu'à partir de 2007, suite aux études complémentaires menées par la CODAH. Dans ce cadre, des habitations jugées trop exposées au risque d'inondation sont expropriées par la commune. D'autre part, en ce qui concerne la surveillance, un important dispositif d'astreinte est mis en place par le service du cycle de l'eau. C'est seulement pour cette dernière action que ce service travaille plus étroitement avec le service de gestion des risques intercommunal, la DIRM. Tout le long de l'élaboration du PAPI et du PPRi de la Lézarde, les agents intercommunaux des risques sont absents des discussions. « *[Concernant le volet curatif-préventif, quel a été le lien avec la DIRM ?] [...] Tout a été fait ici. Pour être clair, ce n'est pas la DIRM.* » Entretien cycle de l'eau, CODAH, 14 février 2019.

Avant 2010, et même en l'absence de service intercommunal d'urbanisme, il est extrêmement difficile pour les services des risques et crises d'influencer les politiques locales d'urbanisme, et d'y intégrer leur conception endo-urbaine des risques. Face à cet échec, les agents investissent un autre champ d'action publique : celui de la gestion de crise. Alors même que des contraintes fortes pouvaient peser sur la mise en place de missions en matière de gestion de crise et de sécurité civile, c'est sur ce volet que les services intercommunaux trouvent de véritables opportunités.

2.1.2 De l'accompagnement des communes à la planification intercommunale : la montée en puissance de l'activité de planification

D'une façon générale, la participation des agents des EPCI à la gestion de crise ou à sa planification est délicate. En effet, les intercommunalités n'ont, par l'organisation française de la sécurité civile,

pas de rôle spécifique à jouer dans ce domaine. Ce sont les communes qui ont la responsabilité de la réponse de sécurité civile et de sa planification. Pourtant, compte tenu de la montée en puissance des intercommunalités, les services intercommunaux s'emparent de ces sujets et vont y développer une expertise progressivement reconnue.

Un accompagnement de la planification communale nécessaire

Si certains pouvoirs de police des maires peuvent être transférés au président de l'intercommunalité, il ne s'agit que de pouvoirs de police spéciaux, non du pouvoir de police générale relatif en particulier au maintien de l'ordre public. Or c'est sur celui-ci que se fonde la responsabilité du maire en matière de sécurité civile et de gestion de crise. De ce fait, malgré le transfert de nombreux compétences et moyens à l'intercommunalité (voirie, eau, assainissement, déchets, etc.), c'est le maire, et bien seulement lui qui a la charge de la direction des opérations de secours – quand le préfet ne prend pas la main. La loi de 2004 prévoit toutefois la possibilité de créer un plan intercommunal de sauvegarde – (rendu obligatoire dans de nombreuses intercommunalités en 2022, comme nous l'avons vu).

Elle précise toutefois qu'« *il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées. La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune* » (article 13 de la loi de 2004, intégré dans le Code de sécurité intérieure, article 7731-3). Ainsi, si l'intercommunalité peut planifier la gestion de crise pour le compte des maires, ce sont toujours ces derniers qui en assurent la responsabilité (approbation et mise en œuvre). Dans le cas de plans intercommunaux de sauvegarde, Amandine Berger-Sabbatel relève une série de problèmes liés à ce partage entre préparation et conception des plans de gestion de crise d'une part, et mise en œuvre et exécution d'autre part : les communes risquent de ne pas s'approprier le plan, et la structure intercommunale se retrouve de fait impliquée dans la mise en œuvre des plans dès lors que ses services sont sollicités (Berger-Sabbatel 2016). De ce fait, les intercommunalités étudiées n'ont pas fait le choix de créer des plans intercommunaux : la planification reste sous la responsabilité des communes¹⁷⁴.

Mais pour s'assurer que cette planification soit la plus aboutie et la mieux réalisée possible, les services intercommunaux proposent des moyens d'accompagner les communes, en particulier les plus petites (en termes de ressources financières et de personnels). L'appropriation et la réalisation des démarches de gestion de crise et de sécurité civile par les communes restent en effet très inégales. Le principal outil en la matière, le plan communal de sauvegarde (PCS) est loin d'être systématiquement réalisé, y compris par les communes qui en ont l'obligation : en 2015, 67,4 % des PCS obligatoires seraient réalisés (IRMA 2015). Puisque l'une des principales difficultés identifiées à l'élaboration de ces documents est le manque de moyens techniques et professionnels en matière de gestion de crise, certaines intercommunalités ont cherché à fournir ces expertises aux communes (Gralepois et Douvinet 2015). Elles se positionnent alors comme des intermédiaires du contrôle des services de l'État (SIRACED-PC), pour inciter les communes à engager une démarche d'élaboration des PCS, à les faire aboutir et à les actualiser. Un des enjeux principaux consiste également à « dépasser le plan », c'est-à-dire à ne pas chercher uniquement à ce que l'obligation

¹⁷⁴ Peu d'intercommunalités ont créé des plans intercommunaux de sauvegarde. En 2015, un premier recensement n'en identifiait aucun (Gralepois et Douvinet 2015), mais depuis quelques expériences ont été amorcées, comme à la communauté d'agglomération de Toulon.

réglementaire (réaliser le plan) soit atteinte, mais surtout à ce que l'organisation « soit prête » face aux possibles perturbations – passant de la planification à la *preparedness*.

Différents canaux sont utilisés pour cet accompagnement. Dès 2005, la métropole de Nantes crée un « groupe de travail PCS » entre les communes de l'agglomération. Toutes se sont engagées à élaborer les documents réglementaires. Le réseau des « référents-risques » désignés dans chaque commune est immédiatement mobilisé vers cet objectif. Toutes les communes de la métropole sont invitées à participer, qu'elles aient l'obligation d'établir un PCS ou non. Le groupe de travail leur permet de partager leurs avancements et difficultés, d'harmoniser leurs pratiques, et de bénéficier de l'éclairage de la métropole. Le service intercommunal sollicite les expertises locales de gestion de crise (SIRACED-PC, SDIS), et propose des études de cas pour éclairer les « responsables PCS » de chaque commune (Berger-Sabbatel 2016). Dans un format un petit peu différent, l'agglomération du Havre a initié des formations à la gestion de crise, destinées aussi bien aux élus et aux techniciens en charge de l'élaboration des PCS, qu'aux services de l'intercommunalité. En effet, ils considèrent opportun d'associer l'ensemble des intervenants locaux, pas seulement communaux, pour assurer la coordination multi-niveaux de la sécurité civile (Gralepois 2008). Ces formations mobilisent également d'autres experts locaux (SDIS, service des risques des industriels, SIRACED-PC).

À Nantes, cet accompagnement est perçu comme un succès : en 2015, 21 PCS ont été adoptés sur les 24 communes et le groupe de travail a été pérennisé bien au-delà de la seule élaboration des PCS. Il sert de support pour l'organisation d'autres collaborations locales. Dans l'agglomération du Havre, les agents peinent à recenser les PCS adoptés. Mais leur accompagnement n'est pas directement orienté vers ces outils, le taux de réalisation ne constitue donc qu'un indicateur partiel des effets de l'accompagnement intercommunal. Interrompues pendant quelque temps suite au départ de l'agente qui en avait la charge, les formations ont été sollicitées de nouveau en 2019 par plusieurs communes du territoire, signe de leur utilité, et du besoin des communes de cet accompagnement.

De l'accompagnement communal à la planification intercommunale

Si la gestion de crise reste absente des compétences intercommunales, pour de nombreux observateurs l'échelle intercommunale paraît plus pertinente, les crises ne connaissant pas les limites administratives. Elles ont des effets à l'échelle des bassins de risque, de vie et d'emplois, qui sont plus proches du périmètre intercommunal. Surtout, de nombreuses compétences financières et techniques utiles à la gestion de crise sont désormais intercommunales.

Les services intercommunaux se sont pleinement saisis de ces réflexions. Leur accompagnement de la planification communale s'est très rapidement doublé et associé d'un important travail de planification intercommunale de gestion de crise. Puisque de nombreux services intercommunaux sont susceptibles d'être mobilisés pour assurer la continuité de leur intervention (de voirie, sur les réseaux d'eau, etc.) dans le cas de gestion de crise, ils doivent s'y préparer. Dès leur création, les services intercommunaux des risques mobilisent différents outils pour faire entrer leur organisation dans la gestion de crise : plan de continuité d'activité (PCA), plan d'intervention en gestion de crise, formation à la gestion de crise, etc. En parallèle de l'accompagnement des communes dans leurs propres responsabilités, ils assurent ainsi une meilleure coordination entre les différents intervenants locaux, ainsi qu'une approche territoriale commune à tous. Les premiers outils

développés ont été largement décrits par Mathilde Gralepois : ce sont aussi bien des instruments « d'information » pour sensibiliser le public, que des instruments « de gestion de l'action publique », qui donnent un cadre commun à la planification et à l'intervention.

À Nantes, la préparation des communes, via le « groupe de travail » PCS, est distincte de celle de l'intercommunalité. Le service intercommunal des risques a créé plusieurs outils aujourd'hui bien ancrés dans l'EPCI. D'une part, il a conceptualisé et créé la structure du numéro d'appel unique, le CRAIOL. Créé de toute pièce au sein du service, et opérationnel depuis 2007, celui-ci connaît un vrai succès aujourd'hui, et compte 10 agents à temps plein (encadré 4.5).

Encadré 4.5 : Le CRAIOL de la métropole de Nantes, un outil de régulation urbaine

Le Centre de réception des appels institutionnels et d'organisation logistique (CRAIOL) est ouvert depuis 2007 sur la métropole de Nantes, et n'a pas décroché depuis. Il est conçu comme un « guichet unique », qui permet de recevoir 24 h/24 l'ensemble des appels urgents des services intervenant sur le territoire de l'agglomération, et d'y répondre en mobilisant de façon *ad hoc* les astreintes des équipes techniques de la métropole (voirie et viabilité, eau, assainissement, éclairage public, signalisation, etc.). Il a par la suite fusionné avec le service des appels de nuit de la ville de Nantes, préfigurant les mutualisations entre la métropole et la ville. Ainsi, aujourd'hui, le CRAIOL centralise l'ensemble des appels urgents pour toute une série de compétences de l'agglomération (cités précédemment) et des pouvoirs de police du maire (hébergement d'urgence, immeubles menaçant ruine, animaux errants, découverte d'engin explosif, hospitalisation d'office, etc.). L'intérêt de l'outil est qu'il repose sur un double appareillage : un numéro d'appel unique, auquel répondent les opérateurs du CRAIOL, ainsi qu'un logiciel informatique dédié, qui recense les ressources matérielles, les personnels et leur compétence, et déploie une arborescence complète de procédures pour répondre à chaque type de demande d'interventions. Ces procédures ont été élaborées par les opérateurs eux-mêmes, en collaboration avec les services concernés. Ainsi, ils ont anticipé une grande diversité de perturbations possibles et les réponses à y apporter.

Alors qu'il a été conçu originellement par les agents du service risques et crises de la métropole comme destiné seulement aux « institutionnels de la sécurité civile », il s'est très largement élargi à l'ensemble des acteurs institutionnels intervenants dans l'agglomération. C'est le premier outil de régulation de l'intervention en interne : une grande partie des appels vient d'autres services de la métropole ou des villes de l'agglomération qui ont besoin de l'intervention de leurs collègues. Mis en place en 2007, le service a été rapidement « victime de son succès » d'après ses agents : communes, services métropolitains, et partenaires divers (entreprise de réseaux, pompiers, police, etc.) ont très vite compris son intérêt, et utilisent très aisément l'outil. Celui-ci est particulièrement mobilisé en dehors des heures ouvrées (80 % des appels effectués), pour faire fonctionner les systèmes d'astreinte. Il apparaît donc essentiellement comme un régulateur des fonctionnements urbains, pour fluidifier les interventions sur les plus petites des perturbations : les défauts de feux de signalisation, les fuites sur des réseaux d'eaux et d'énergies, les objets ou huiles sur voirie constituent les demandes d'intervention les plus fréquentes, comme l'avait préfiguré Mathilde Gralepois (2008). Mais le CRAIOL est également pensé comme le premier socle sur lequel peut s'appuyer la métropole pour des événements plus graves, car il constitue une organisation solide (8 opérateurs formés et 2 encadrants).

Dès sa conceptualisation, le CRAIOL est associé à des « plans de mobilisation des moyens logistiques » (Gralepois 2008), qui montent en puissance et en ambition. La proposition se traduit par la création d'un « plan d'intervention communautaire », qui devient plus tard « plan

d'intervention en cas de crise » (PIC). Les agents insistent sur le fait que ce n'est pas un plan de « sauvegarde » de la population, ce rôle n'incombant pas à l'intercommunalité. Il s'agit pour celle-ci de constituer son propre plan de gestion de crise, complémentaire à celui des communes. Son élaboration est assurée par le service de gestion des risques intercommunal. Les agents ont également la tâche d'accompagner la réalisation de « plan de continuité d'activité » (PCA), pour les services intercommunaux. Au Havre, les services intercommunaux font d'une pierre deux coups en montant leur propre formation à la gestion de crise, rendue accessible à tous les acteurs locaux. Les fondamentaux de la gestion de crise et de sa planification doivent être partagés par tous selon eux. La logique de mutualisation prime ainsi au Havre, dans la continuité avec la gestion intercommunale du réseau des sirènes Cignale. L'intercommunalité assure pour le compte des communes à la fois le déploiement, l'amélioration du réseau et sa gestion courante (détection des pannes, maintenance). Finalement, l'intercommunalité est responsable pour les communes du maintien opérationnel d'un outil essentiel de leur alerte des populations (encadré 4.6).

Encadré 4.6 : Le réseau d'alerte Cignale du Havre

Dès le début des années 1990, la ville du Havre possédait 10 sirènes d'alerte à la population, dites sirènes « PPI ». Si une première gestion intercommunale avait déjà été amorcée avec le transfert au syndicat intercommunal d'hygiène, c'est la création de la CODAH et la délégation de la gestion des sirènes à son service des risques, la DIRM, qui va impulser une nouvelle dynamique à cet outil. La CODAH réalise d'importants investissements, non seulement pour implanter de nouvelles sirènes et couvrir un territoire plus vaste, mais également pour améliorer et optimiser leur fonctionnement. Une première étape est la mise en réseau des sirènes, via le Centre intégré de gestion de l'alerte de l'estuaire (Cignale). Alors qu'elles étaient jusqu'alors activées manuellement, un logiciel de gestion *ad hoc* est créé, assurant le déclenchement à distance, mais également la maintenance des sirènes. La DIRM qui en a la charge propose plusieurs études pour améliorer son fonctionnement et étudie finement la couverture acoustique du réseau, afin d'optimiser les nouvelles installations. Ainsi, le réseau continue de se déployer : 4 nouvelles sirènes sont implantées en 2017, portant le nombre de sirènes à 36.

Cette double participation à la planification interne et communale positionne les services intercommunaux de risques et de crise à leur interface. Ils peuvent contribuer à harmoniser les plans des communes entre-elles, les plans des communes avec celui de l'intercommunalité, voire tous ceux-ci avec les plans ORSEC de la préfecture. À Nantes, le service cherche à assurer une cohérence entre les PCS des communes et le plan d'intervention intercommunal : il apparaît comme un « acteur pivot » (Berger-Sabbatel 2016). Au Havre, le service suggère la mise en place de collaborations entre communes elles-mêmes.

Durant plusieurs années, les services intercommunaux des risques se positionnent donc comme des ressources pour accompagner la planification de crise, à la fois des communes, mais également de l'ensemble de l'organisation intercommunale, puisque celle-ci dispose d'un nombre important de ressources utiles à la gestion de crise (service de l'eau, de voiries, etc.). Cela devient une partie importante de leur activité. À l'agglomération du Havre, une agente est dédiée à temps plein à ces missions relatives à la sécurité civile et à la gestion de crise, quand un autre est responsable de l'entretien du réseau de sirènes. C'est donc la moitié du service qui y est consacrée. Dans une analyse de l'agenda de la cheffe du service PGR de la métropole de Nantes, Amandine Berger-Sabbatel

relève que « le travail autour des plans » constitue son activité principale, avec plus d'un tiers du temps lui étant consacré (Berger-Sabbatel 2016, 345).

Les agents des services intercommunaux se forment donc à ces questions ou sont recrutés pour leur connaissance de ces missions. Certains sont passés par des institutions de la sécurité civile ou publique : la police municipale ou les sapeurs-pompiers en particulier. Un agent de la métropole de Nantes a travaillé dans l'humanitaire pour la réduction des risques de catastrophe et la préparation des communautés aux crises. Ces agents puisent dans leur parcours une bonne partie de leurs connaissances pratiques sur la gestion de crise et sa planification.

« Notre accompagnement, moi aujourd'hui, il me paraît intéressant, je pense qu'on est très complémentaire de nos collègues techniciens. Parce que nous avons cette vision, enfin on s'est beaucoup documentés, formés sur ce qu'est une cellule de crise, comment on coordonne un événement, ce qui est important sur la transmission de l'information, etc. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 7 juin 2019.

Cette montée en compétence des services n'est pas utilisée que pour l'aspect « théorique » de la planification. Accompagner la planification communale n'a pas exactement le même sens qu'accompagner la planification intercommunale. Le glissement de la planification communale vers la planification intercommunale se poursuit dans un second glissement, de la planification intercommunale à la participation opérationnelle à la gestion de crise.

2.2 Le déploiement d'une capacité de gestion de crise comme nouvelle ressource du service

Alors même que la possibilité d'une intervention « en crise » de ces services est totalement absente à la création des services, très rapidement, ces missions émergent et s'institutionnalisent en se dotant d'outils spécifiques. Les métropoles de Nantes et du Havre présentent deux profils très contrastés d'inclusion des services intercommunaux dans la réponse à la gestion de crise elle-même, et non seulement sa planification. Alors que les agents du service havrais proposent très rapidement des interventions en réponse opérationnelle, ceux du service nantais y sont beaucoup plus réticents. Dans les deux cas, la mise en place progressive de cette compétence consolide les ressources et la légitimité du service intercommunal de gestion des risques.

2.2.1 Genèse de l'institutionnalisation de la participation à la gestion des crises

Trois principaux marqueurs témoignent de cette entrée dans la gestion de crise opérationnelle : la mise en place de système d'astreinte, la participation à des exercices de sécurité civile en tant que « joueurs », et la pratique des « retours d'expérience ».

De l'astreinte à l'intervention en crise

La différence entre les deux métropoles se manifeste particulièrement quand on observe la mise en place de système d'astreinte. L'astreinte est un bon indicateur de la nouvelle mission de crise des services des « risques et crises » des EPCI, car elle permet de mobiliser les agents en toute circonstance, en dehors des heures ouvrées. Le basculement dans un système d'astreinte pose un jalon de la transformation vers un service de crise plus opérationnel : les agents ne sont plus seulement chargés d'accompagner la préparation d'autres services à la crise, mais sont eux-mêmes

impliqués dans sa gestion. À Nantes et au Havre, la création de ces systèmes d'astreinte prend des formes différentes.

Il existe depuis 2007 une astreinte « Cignale » au sein du service en charge des risques à la CODAH. Ce fonctionnement en astreinte du service des risques est essentiellement lié à la mise en place du réseau de sirènes intercommunales, pour lesquelles il faut assurer la capacité de déclenchement en toute circonstance. Mais le rôle de l'astreinte est envisagé aujourd'hui de façon beaucoup plus large.

« En réalité on est aussi en conseil de la direction générale, en gestion de crise. [...] On a une astreinte 24 h/24. Alors, essentiellement sur les problèmes de risques naturels ou risques technologiques, on est en assistance du directeur général, et en interface avec les services météo, les services de la préfecture, du SIRACED-PC, quand il y a des soucis. Soit ils nous appellent, soit on les appelle pour faire le point, avec le CODIS¹⁷⁵, pour avoir des informations, informer le plus en amont possible la direction générale, et le président, qui est finalement derrière, qui est aussi maire du Havre. » Entretien direction DIRM CODAH 12 juin 2018.

Si l'astreinte se nomme « astreinte Cignale », les agents ambitionnent en réalité d'emblée d'aller bien au-delà. Ils cherchent à être des personnes-ressources en cas d'évènements majeurs, pour accompagner la prise de décision, aussi bien au sein de l'organisation intercommunale qu'auprès des communes. Les agents havrais relatent tous différents évènements au cours desquels ils ont été sollicités pour monter une cellule de crise, anticiper les effets d'un phénomène dangereux se déclenchant sur le territoire, communiquer avec les autres acteurs de la sécurité civile, etc. Le directeur du service se souvient ainsi d'une de ses premières interventions « sur le terrain » :

« En décembre 2005, on a au nord du Havre [...], un bassin dont la contenance fait plus de 30 000 mètres cubes. Il est en amont d'un petit village, qui est en amont d'une ville plus importante, Montivilliers. [...] Là, on a un bassin, et on a peur qu'il craque. Je caricature un petit peu, mais en réalité, un mardi soir [un collègue], de la lutte contre les inondations m'appelle en me disant, "J'ai une inquiétude sur un bassin". [...] On met en place une cellule de crise. Donc d'abord bien entendu, on informe immédiatement les services d'incendie, les services du CODIS, pour leur dire qu'on a un souci sur cette question-là, et on monte une cellule de crise communale, sur la commune qui s'appelle Fontenay. [...]

Moi ce que je fais, c'est que je prépare des cartes avec des estimations de population. Ma question, ce n'est pas ce qui se passe directement, mais toute la vallée en aval, avec le peuplement [...] Avec le maire, et les services divers et variés, on monte un pré-plan d'évacuation. [...] On a été boîter dans la soirée les habitations notamment les plus proches, enfin celles qui risquaient d'être impactées par une vague qui aurait submergé la vallée. [...] On dit aux gens, écoutez, voilà : on a une situation qui est compliquée. Bon pour l'instant on ne part pas, mais soyez vigilants [...] on va peut-être vous demander de venir dans un lieu sûr, dans un gymnase. [...] Sachant qu'à côté, il y avait une opération, qui était de faire en sorte de vider le bassin. [...] Mon chef et moi étions en assistance du maire, pour lui rappeler un peu la marche à suivre, et mettre en place des outils de gestion de crise. Par exemple, une main courante, un chronogramme. La problématique de la communication également, avec les médias. [...]. On est vraiment dans l'assistance à la gestion de crise. Grosso modo, c'est un peu de l'assistance à maîtrise d'ouvrage opérationnelle, puisque là, on fait, on est les conseillers. On rappelle au maire que même s'il y a un colonel de pompier qui est dans la place, qui est très pointu, qui est très performant, qui est tout ce qu'on veut : c'est quand même lui le patron.

¹⁷⁵ Le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) est la structure qui supervise l'activité d'un service départemental d'incendie et de secours (SDIS). C'est lui qui reçoit les appels au 18, et assure la coordination de la réponse.

[...] *Donc on est vraiment dans l'assistance de gestion de crise, et on lui dit, il faut monter une cellule de gestion de crise. Il n'en avait jamais montée.* » Entretien direction DIRM CODAH, 12 juin 2018.

Pour la petite commune, et les agents intercommunaux, cet épisode apparaît comme une situation de crise, et ils démontrent une capacité d'anticipation, pour prévenir la situation d'urgence. Les agents de la DIRM cherchent donc à ne pas seulement intervenir « à froid », pendant la planification de la gestion de crise, mais proposent leur assistance en crise aux communes et à l'organisation intercommunale - la direction du cycle de l'eau dans ce cas. Ils assurent aussi une interface entre ce service intercommunal opérationnel dans la gestion de crise et la cellule de crise communale.

Pour assurer cette interface entre les demandes d'intervention des services métropolitains et d'autres acteurs, un choix différent a été effectué à Nantes. À sa création, le service des risques n'est pas chargé lui-même de l'astreinte, et de la réponse et de l'assistance pendant les épisodes de crise : c'est le CRAIOL qui en est chargé. Pourtant, dès le début du service de risque (jusqu'en 2015), il comprend une partie qui dispose d'une astreinte, et est susceptible d'intervenir en crise : la cellule opérationnelle de prévention des risques – COPR (encadré 4.7). Mais le rôle de cette cellule est bien spécifique : elle est technique et centrée seulement sur les pollutions.

Encadré 4.7 : La cellule opérationnelle de prévention des risques – COPR

La COPR est un service unique en France, créé dans l'intercommunalité nantaise dans les années 1970. Elle a pour mission d'intervenir sur tous les cas de pollutions ou d'intoxications signalés dans l'agglomération : les agents disposent donc d'un service d'astreinte qui répond au CRAIOL, ou aux pompiers, dès lors qu'une suspicion de pollution est émise. Techniciens, ils peuvent comprendre la nature d'une pollution, et déployer les moyens pour la limiter. Très rapidement, le service déploie également une activité de prévention des pollutions en complément des autres acteurs locaux, pompiers, DREAL, mais aussi les industriels du territoire, auprès de qui ils acquièrent une légitimité. Ils connaissent alors étroitement le tissu industriel. L'activité continue menée depuis plus de 40 ans leur permet aujourd'hui « d'arriver au trognon » (Entretien COPR, Nantes Métropole, 16 décembre 2019), des pollutions urbaines : ils interviennent encore ponctuellement sur des accidents dans l'agglomération nantaise, mais l'essentiel de l'activité concerne la prévention.

La mise en place du CRAIOL a permis d'éviter la création d'une astreinte dédiée au sein du service de gestion des risques. À la différence du Havre, ce ne sont donc que des agents professionnels, formés à cela, qui assurent cette forme d'astreinte, et non l'ensemble des agents du service en charge des risques. Néanmoins, en dehors des astreintes, les agents du service en charge des risques et des crises eux-mêmes peuvent être mobilisés pour faire face à des situations de crise variées pour l'organisation intercommunale. Avant même la fusion avec la sécurité civile de la ville de Nantes, les agents pouvaient être amenés à intervenir « en crise ».

« Il y a plein d'astreintes techniques, il y a le CRAIOL, il y a toute une organisation en dehors des heures ouvrables, pour assurer la continuité, mais nous on n'a pas d'astreinte en tant que telle. Pourquoi ? Parce qu'on n'est pas assez nombreux pour faire une vraie astreinte. Il y a des règles pour l'astreinte, et il faudrait être minimum 6, je crois. Et en plus, si tu veux, il n'y a pas vraiment un besoin au quotidien d'une astreinte de sécurité civile. On s'est posé 1000 fois la question, hein ! Mais il y a une continuité pour nos services techniques : sur la voirie, l'assainissement, sur les réseaux, sur la pollution... Nous, il ne faut pas non plus qu'on soit indispensables partout, tout le temps.

Par contre, on peut être appelé en dehors des heures ouvrables, avec un système de chaîne d'appels hiérarchique. Donc tu vois le CRAIOL appelle notre directeur général adjoint. Lui va estimer que la situation implique de monter en puissance. [...] Bon, jusqu'à présent, c'est tout à fait exceptionnel. C'est quoi... Si je prends les 7 dernières années, parce qu'en 2012 il y a eu un très gros incendie pour lequel les collègues ont été appelés le week-end, sur la Châtelaine. Depuis 2012 il y a peut-être eu deux autres cas, un ou deux. » Entretien direction PGR Nantes Métropole 30 janvier 2019.

« [On m'expliquait ce matin que vous n'avez pas d'astreinte, donc sur le volet sécurité civile]. Le service doit continuer, bien qu'on ne soit pas là. En dehors des heures ouvrables, il y a des permanences de sécurité assurée à tour de rôle par les directeurs généraux de permanence de Nantes Métropole et Ville de Nantes [...]. Ils assurent la permanence pour la ville de Nantes et Nantes Métropole. Ils sont amenés à pouvoir intervenir sur un nombre important de situations : effondrements, mais aussi tranquillité publique, donc ça va être autre chose. [...] Et les élus et le directeur sont aussi formés à dire "je suis dépassé, on déclenche le PCS". Et là nous, on n'est pas d'astreinte, mais on peut être appelé pour pouvoir venir en aide en dehors des heures ouvrables. » Entretien « Agent B », PGR Nantes Métropole 31 janvier 2019.

Bien que la fonction de « support à la gestion de crise » ait été dissociée au sein de l'agglomération de Nantes avec la création du CRAIOL, pour quelques événements rares, les agents sont mobilisés en dehors de leurs heures de travail pour assister leur organisation, monter une cellule de coordination ou une cellule de crise. La mutualisation du service de sécurité civile de la ville de Nantes avec le service risque de la métropole a participé encore davantage à inclure ces agents dans la réponse opérationnelle aux événements. En effet, le service de sécurité civile de la ville de Nantes intervient de longue date « sur le terrain », pour assister la réponse à différents événements sur le territoire : pour des incendies, des inondations. Dans le cadre du PCS, les agents issus de la sécurité civile nantaise ont également pour mission d'assister la coordination d'événements exceptionnels.

« L'opérationnel, c'est-à-dire la gestion des risques au quotidien, la sauvegarde de la population, sur les incendies par exemple, sur des risques d'effondrement, ça c'est toute l'année. Donc, les secours sont les premiers sur place, et nous on se déplace aussitôt après. Le CRAIOL nous répercute les alertes, les demandes d'intervention. Et puis, on va nous sur place, pour être une première présence de la ville, pour prendre les premières mesures de sauvegarde, de prise en charge des sinistres. Si l'événement est un peu plus important, un élu vient sur place, pour représenter justement la municipalité, représenter la maire. Et puis, donc prendre en charge c'est d'abord mettre à l'abri dans un premier temps, les personnes sinistrées. Leur proposer, enfin, évaluer leurs besoins, parce qu'une personne qui n'a plus de logement, d'une minute à l'autre comme ça... Donc en lien avec le service logement, on évalue les besoins pour proposer des solutions. » Entretien PGR Nantes Métropole 16 juillet 2018.

Soulignons qu'une continuité est bien pensée entre les « risques du quotidien », les « petites crises », et les événements majeurs. Les agents du secteur PGR de la métropole de Nantes sont mobilisés aujourd'hui pour intervenir sur une grande diversité d'événements : des plus petites perturbations générées par un incendie ou un relogement, aux crises d'ampleur affectant l'organisation intercommunale. Ils relèvent une certaine continuité dans la diversité de ces interventions : en matière d'interlocuteurs, de mode d'organisation interne, de réflexes de réponse, intervenir sur ces petits événements réguliers permet d'être plus prêts pour les « plus grands » événements.

« Cela permet à l'échelle toute petite de faire une gestion de crise. Nous on a vu tous les avantages de réaliser cela, à la fois pour les habitants, mais aussi pour nous ! Puisqu'on a la reconnaissance sur le terrain, on a déjà les acteurs, et quand il arrive quelque chose de plus important, on nous connaît aussi finalement ! [c'est aussi une façon d'être régulièrement en contact avec ces services-là]. Oui, avec les autres

interlocuteurs, et de s'entraîner nous aussi, finalement. À petite échelle. Est-ce que nos moyens à petite échelle suffisent pour répondre à la sauvegarde de la population ? Entretien « Agent A » PGR Nantes Métropole, 31 janvier 2019.

Les agents de ce service envisagent une continuité et une progressivité dans leur mode d'intervention, du risque à la crise. Ils passent d'une intervention « sur le terrain », auprès des habitants pour de petits événements à l'échelle de la commune, à la mise en place d'une cellule dite de « *reporting* » et de coordination quand les événements prennent davantage d'ampleur, voire la mise en place d'un poste de commandement communal, ou une cellule de coordination métropolitaine, pour les épisodes de « crises » majeures (Figure 14). Les agents ont ainsi participé au déclenchement du PCS de la ville de Nantes pour l'hébergement d'urgence de plusieurs centaines de migrants en septembre 2018, maintenu opérationnelle une cellule de coordination pendant plusieurs jours suite à des violences urbaines en juillet 2018, et ont de nouveau été mobilisés par la cellule de gestion de crise montée au début du confinement en mars 2020 (nous reviendrons sur ces cas au (3) de ce chapitre). Bien qu'ils n'aient pas d'astreinte formelle comme leurs homologues havrais, les agents de PGR à Nantes sont pleinement mobilisés pendant les épisodes de « crise » de l'organisation.



Figure 14 : Progressivité de l'intervention « en crise » du secteur PGR à Nantes. Source : mémo interne PGR

De l'animation d'exercice à la participation

Par ailleurs, à Nantes comme au Havre, les agents expérimentent régulièrement leur rôle de gestionnaires de crise au travers de divers exercices de sécurité civile. Les exercices sont en effet des instruments de plus en plus importants dans la préparation à la gestion de crise (Anderson et Adey 2012 ; Lakoff 2017 ; Borraz et Gisquet 2019). Dans un premier temps, les services de risques et crises des intercommunalités à la gestion de crise assurent un rôle d'animateurs et d'organiseurs des exercices, en particulier pour le compte des communes. Progressivement, ils sont également mobilisés en tant que « joueurs » dans ces exercices. C'est le cas par exemple à Nantes, quand une cellule de coordination intercommunale est conceptualisée comme une forme de montée en puissance du CRAIOL. Les agents du service des risques intercommunal devant être amenés à assister ceux du CRAIOL dans leur tâche, ils expérimentent leurs outils et s'y forment via des mises en situation, à la fois internes, mais également lors des exercices de sécurité civile organisés par la préfecture.

« On a fait pas mal d'exercices pour la cellule de coordination. Parce que sur le papier on avait imaginé un fonctionnement, mais tant qu'on n'était pas passé à la mise en pratique, ça restait totalement abstrait. D'ailleurs la mise en pratique a mis en avant des points d'amélioration à avoir [...] En fait, on en fait énormément des exercices, mais ce sont rarement des exercices avec des jours de préparation ou des interventions sur le terrain. La plupart du temps, c'est une heure à préparer, une heure d'exercice. » Entretien CRAIOL Nantes Métropole, 25 novembre 2019.

Une fois qu'ils ont stabilisé leur propre organisation de crise, les agents n'hésitent pas à se mobiliser pour des exercices de sécurité civile organisés par les préfetures sur leur territoire. Le CRAIOL est systématiquement associé aux exercices de la préfeture de Nantes qui se déroulent dans l'agglomération. Le service PGR de la métropole de Nantes comme la DIRM du Havre ont déjà participé en tant que « joueurs », à des exercices préfectoraux.

Les retours d'expérience

Enfin, les agents participent à une dernière modalité de la gestion de crise : la mise en place de retour d'expérience. La mise en place de retour d'expérience s'inscrit d'abord dans l'accompagnement de la planification communale et intercommunale dans son ensemble. À l'issue d'un exercice annuel de test des PPMS proposé par le SIRACED-PC 76 à toutes les écoles du département, la DIRM propose ainsi de centraliser les retours d'expérience des communes de l'agglomération, afin de mutualiser les expériences des différentes communes. Elle a également organisé un vaste retour d'expérience multi-acteurs après la tempête Eléonor, en janvier 2018. Le secteur PGR à Nantes a organisé de façon récurrente des retours d'expérience après différents événements ayant mobilisé l'organisation intercommunale et/ou communale. Certains sont particulièrement détaillés et fournis. C'est le cas notamment après des pluies d'orage le 9 juillet 2017, ayant engendré de nombreuses inondations à Nantes et à Carquefou, au nord de l'agglomération, nécessitant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Les agents du service profitent de l'épisode pour envoyer un questionnaire à toutes les communes pour recenser les secteurs inondables par ruissellement. De plus, toutes les directions de l'intercommunalité sont sollicitées par un questionnaire, avant l'organisation d'un grand débriefing « à froid », quelques mois plus tard. Enfin, un très vaste retour d'expérience a été monté par le service après le premier – et pour l'instant unique – déclenchement du PCS de la ville de Nantes, pour héberger en urgence des personnes migrantes en septembre 2018.

Les documents produits dans ces retours d'expérience donnent également à voir la place que le secteur PGR occupe dans le dispositif de réponse aux crises. Si les événements gérés mobilisent très largement d'autres services de la métropole ou de la ville, le retour d'expérience pointe plusieurs axes d'amélioration pouvant être portés par le secteur et le CRAIOL. Pour la tempête de 2017, les agents de ces services sont identifiés comme devant : « déterminer et officialiser en amont le pilotage d'une crise "intermédiaire" (sans activation du PCS) », « améliorer les remontées de terrain » ; « organiser et fiabiliser le partage des informations » ; « optimiser le recensement des signalements des dommages », etc. Le service PGR apparaît ainsi comme un acteur à part entière de la gestion de crise.

Retours d'expérience, cellules de crise, exercices de sécurité civile : les services intercommunaux des risques sont aujourd'hui pleinement entrés dans la gestion opérationnelle des crises et intègrent l'ensemble des outils qui lui sont liés.

2.2.2 Une compétence en crise qui nourrit la légitimité des services intercommunaux

Cette participation nouvelle à la gestion de crise opérationnelle, tout comme le renforcement des missions de planification et de préparation de la gestion de crise consolide l'activité de ces services, et leur donne une légitimité complémentaire à exister de façon autonome au sein des organigrammes institutionnels.

D'abord la gestion de crise opérationnelle et sa planification sont l'occasion d'entrer en contact avec une grande diversité d'agents et de service au sein même de leur organisation. Pendant les phases de planification, ils prennent contact avec l'ensemble des services pour les sensibiliser à la gestion de crise. Ainsi, au cours d'une formation à la communication de crise à laquelle nous avons pu assister, en août 2019, les participants sont issus de nombreuses communes et direction de l'agglomération (développement territorial, espace public, secrétariat général, cycle de l'eau, etc.). Par ailleurs, les agents des services intercommunaux collaborent pendant les épisodes de crise avec de très nombreux interlocuteurs en interne : de nombreux services opérationnels, comme les services de gestion des eaux, des réseaux énergétiques ; mais également des services supports, comme la communication, les ressources humaines, etc. Dans les situations d'urgence, ils se mettent à disposition de leurs interlocuteurs pour les accompagner au mieux. Ils construisent donc une relation étroite avec les autres agents des organisations intercommunales, en leur apportant des solutions à leurs difficultés concrètes via différents outils.

Ainsi, leur légitimité provient des compétences en gestion de crise acquises et valorisables auprès de leurs interlocuteurs. Les outils comme le CRAIOL à Nantes, les sirènes Cignale au Havre, les formations à la gestion de crise, sont plébiscités et reconduits dans les deux agglomérations. Au début des années 2000, l'aspect technique innovant du réseau Cignale constituait une source de fierté au sein de l'agglomération du Havre (Gralepois 2008). Si aujourd'hui ces techniques d'alerte par les sirènes ne sont plus jugées comme les plus efficaces (Douvinet 2020), la dimension précurseur de l'agglomération du Havre, ainsi que le caractère très complet de son réseau d'alerte en font toujours un argument de fierté, régulièrement valorisé dans les communications des agents du service.

Si les agents du Havre ont toujours cherché à se positionner comme ressources à disposition des communes ou de l'intercommunalité, à Nantes c'est une vraie nouveauté pour certains agents : ils doivent alors s'efforcer de valoriser cette nouvelle compétence qui peut être parfois inconnue.

« Dans la direction adjointe précédente à laquelle j'appartenais, moi j'étais surtout en appui sur cette partie organisation, hors événement. Le temps de la gestion de l'évènement, ce n'était pas nous [...]. Depuis que je suis cheffe du secteur ici, mes fonctions ont changé, et surtout j'ai une expérience maintenant de gestion d'évènement, que je n'avais pas du tout avant. Aujourd'hui je me sens très légitime [...] L'autre jour quand il y a eu un problème de panne sur l'usine de l'eau, je leur ai tendu la perche, en leur disant "si vous voulez que je vienne dans votre cellule de crise, je suis à votre disposition" [...] Ça a été le bazar, je ne sais pas si c'était parce qu'on n'y était pas (rires), je rigole hein ! Et le directeur du cycle de l'eau, me croise et me dit "Ça ne va pas, il faut qu'on se voie qu'on reparle du plan d'intervention en crise » [...]. J'ai dit, 'tu sais, je pense qu'on a vraiment une valeur ajoutée à être associée à vos cellules de crise, du fait de notre expérience en crise, et du fait de notre regard extérieur et de notre vision globale'. Sauf que c'est là que je me suis rendu compte que je n'étais pas du tout identifiée comme ça [...]. Puisque moi j'étais plutôt dans la construction en amont, des procédures. Donc il faut que je les rencontre, pour leur expliquer qu'on a cette nouvelle, finalement qu'on est monté en compétence. [...] Et c'est devenu une valeur ajoutée qu'on a mal vendue, parce que nos collègues

n'avaient pas pris conscience de cela. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 7 juin 2019.

Enfin, l'intervention en matière de gestion de crise assure une réelle transversalité à l'action des services intercommunaux des risques et des crises. C'est souvent par le biais de la crise qu'ils peuvent investir de nouveaux champs de risque. Ainsi, la DIRM a commencé ses missions essentiellement sur les risques technologiques. La collaboration avec le service du cycle de l'eau en matière de gestion de crise les a amenés progressivement à investir les questions d'inondation.

La chaîne d'alerte existe depuis le début avec la DIRM. Et la DIRM... C'est aussi que la DIRM au départ travaillait quasiment exclusivement sur les risques technologiques. Et ils sont venus petit à petit, par le biais du système de veille et d'alerte météo, aux risques naturels. Voilà, c'est venu comme ça petit à petit. Entretien cycle de l'eau CODAH, 14 février 2019.

La gestion de crise étant multi-risque (*all-hazard*), acquérir des compétences dans ce domaine permet d'investir des champs où les acteurs étaient jusque-là exclus. En matière de prévention des inondations, l'évolution est flagrante au Havre : absent au cours de l'élaboration du premier plan de prévention des risques d'inondation (celui de la Lézarde), le service intercommunal des risques va être très présent dans son application, mais également dans l'élaboration des PPR suivants, technologiques et littoraux.

Le domaine de la gestion de crise et de sa planification constitue un champ d'action pleinement approprié par les services intercommunaux. Ils y gagnent une légitimité et une reconnaissance nouvelles qui leur permettent de faire aboutir davantage leur vision transversale de la gestion des risques et des crises. Loin de ne se spécialiser que dans ce domaine de la gestion de crise, ils y trouvent des ressources pour continuer de promouvoir leur approche endo-urbaine des risques.

2.3 L'aboutissement de la perspective transversale face aux risques et aux crises dans les années 2010-2020

Les premiers échecs rencontrés par les services intercommunaux des risques en matière de prévention des risques ne signifient pas pour autant qu'ils abandonnent définitivement l'idée de mener des actions en matière de prévention, loin de là. Au contraire, ils cherchent à surmonter cet échec initial, et continuent à proposer une grande variété d'actions pour faire face aux risques et aux crises. Nous reviendrons en détail sur la mise en pratique de certaines de ces actions (notamment les collaborations avec l'urbanisme, dans le chapitre 7), mais développons à présent la variété des actions menées par les acteurs intercommunaux des risques.

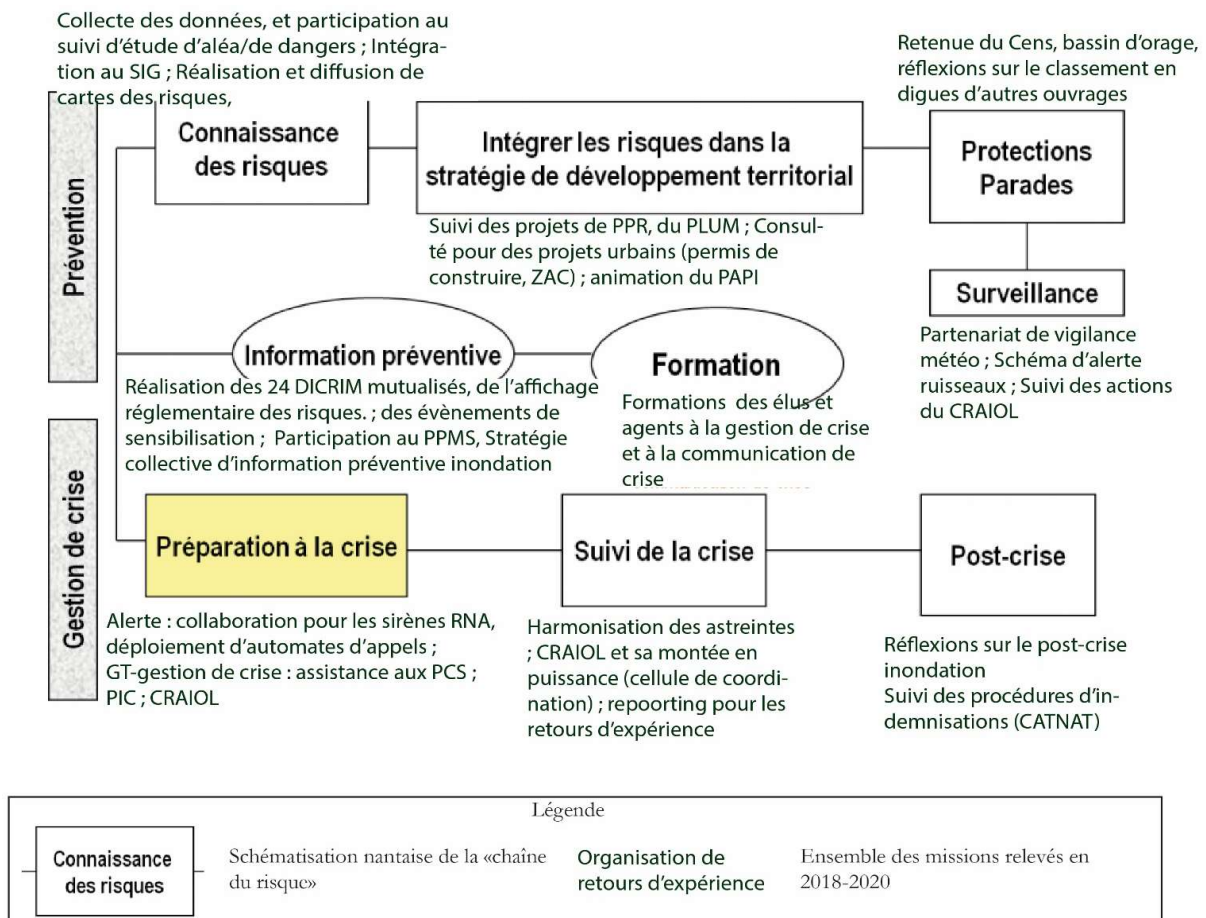
L'approche endo-urbaine des risques proposée par les services intercommunaux se concrétise dans une conceptualisation transversale de leur gestion (2.3.1). Cette conceptualisation transversale correspond à la volonté d'explorer toutes les prises possibles pour faire face aux risques et aux crises, sans exclusion de possibilité. Cela leur permet, *in fine*, de trouver des marges de manœuvre pour intervenir dans le champ de la prévention des risques (2.3.2).

2.3.1 La conceptualisation transversale de l'action maintenue et approfondie

Les agents des services intercommunaux des risques et des crises interviennent dans le cadre des compétences fixées par leur intercommunalité. Celles-ci sont déclinées et explicitées au travers de plusieurs documents-cadres qui fixent les objectifs et les missions des agents. La perspective transversale s'affirme dès leur élaboration.

À la métropole de Nantes, les agents mobilisent ces outils pour conceptualiser et formaliser la transversalité de leur action. Dans la charte et les conventions personnalisées signées avec chaque maire de l'intercommunalité, se définit un "projet local de prévention des risques et des pollutions". Celui-ci vise à établir "une approche globale du sujet". Ces documents s'appuient néanmoins sur les compétences réglementaires des élus et de l'intercommunalité : la distinction entre prévention (des risques), et gestion de crise est régulière. Mais plutôt que de s'inscrire uniquement dans ces références réglementaires qui segmentent les actions, le service PGR s'efforce de ne pas systématiquement le reprendre, afin de construire des continuités entre ces domaines d'action. C'est dans cet esprit qu'ils conceptualisent une approche globale de traitement de "la chaîne du risque", pour guider leur action (Figure 15).

Cette représentation graphique des missions du service illustre bien la position dans laquelle il se situe. En évoquant 'la chaîne du risque', les agents s'efforcent de décroquer et de penser la variété des actions possibles pour faire face aux risques et aux crises dans une forme de continuité. Dans le même temps, les catégories de 'prévention' (sous-entendue des risques), et de 'gestion de crise' restent extrêmement structurantes. Les missions d'information préventive et de formation sont présentées comme à cheval entre prévention et gestion de crise : il s'agit à la fois de sensibiliser aux risques et de préparer à la gestion de crise. Soulignons également que les types de risques auxquels le service fait face ne sont que rarement explicités : c'est le 'risque', dans son aspect générique qui est traité (nous y revenons au (3) de ce chapitre).



Cassandra Rey-Thibault, 2022, d'après Berger-Sabbatell 2016

Figure 15 : Schématisation nantaise de la « chaîne du risque »

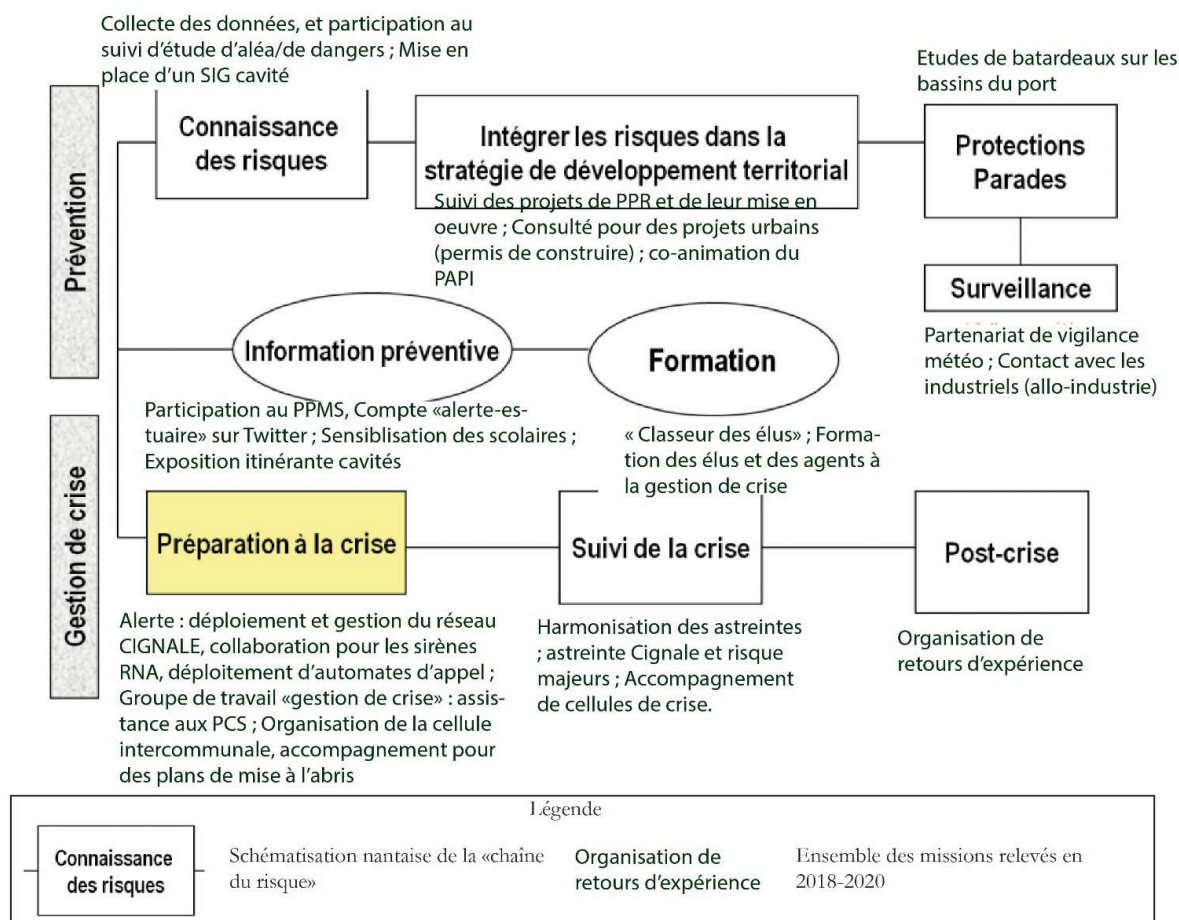
Nous développerons par la suite plus en détail comment se déclinent concrètement ces différents cadres d'action. Notons pour le moment que le service s'efforce de proposer des mesures pour toutes. Quand nous actualisons le graphique avec l'ensemble des activités relevées au cours de l'enquête de terrain en 2018-2020, aucune case n'est ignorée. Les agents sont attentifs à ne négliger aucun des volets d'action possible. Cette conceptualisation de leur action est ancienne. Elle émerge à la fois dans le besoin de consolider juridiquement la compétence de l'intercommunalité, mais également dans une volonté de proposer une vraie cohérence des mesures, en s'inspirant d'autres domaines d'action publique.

'C'est vrai que c'est vraiment un parti pris de la métropole, qui est ancien hein ! Qui est d'avoir une vision globale du sujet. Parce qu'on s'est pas mal comparé aux autres pendant un temps, et c'est vrai que le parti pris ailleurs, ça a souvent été de focaliser sur un sujet, tu vois l'aide au PCS par exemple. [...] Alors, c'est venu en fait de l'approche de mon ancien directeur, qui était le premier responsable de la mission risque et pollution créée en 2001. [...] Il avait en gros la consigne de mettre en œuvre cette politique publique, avec une compétence qui sortait un peu de la manche, qui n'était pas dans la loi initiale sur l'intercommunalité, et un champ qui restait surtout à défricher. [...] Il s'est un peu inspiré d'autres politiques publiques, et notamment les politiques publiques de sécurité publique, de tranquillité publique. À l'époque, c'étaient les premiers contrats locaux de sécurité [...] : ils essayaient d'agir sur l'ensemble des leviers. Il m'a dit, tu vois moi je n'ai pas envie de partir sur un seul sujet du risque, si on veut vraiment être cohérent, et avoir une politique efficace, il faut qu'on aille de la prévention à la gestion de crise, à la post-crise. L'ensemble des leviers. [...] En plus, ça rejoint peu ou prou, de mémoire, les 7 piliers de la gestion des risques de la DGPR du ministère. [...] En se disant voilà, nous finalement, puisqu'on n'a pas de cadre intercommunal sur les risques qui soit vraiment assis, réglementairement validé, etc. Bah inspirons nous soit de politiques publiques, soit de grandes orientations de l'État, et déclinons-le à l'échelle locale. [...] ça a été dans nos deux plans d'action successifs, les plans d'action qui guident notre action sur un mandat, qui sont validés au plus haut niveau. Oui, et pour nous ça reste toujours la bonne approche.' Entretien direction PGR Nantes Métropole, 7 juin 2019.

En proposant cette conceptualisation graphique de la transversalité, le service crée une continuité entre les outils qu'il a développés en matière de gestion de crise et les interventions qu'il pourrait effectuer en matière de prévention des risques. Utilisé régulièrement pour présenter l'activité du service, le schéma sert de support pour partager leur vision transversale de la gestion des risques. Cette transversalité se retrouve également dans la répartition des missions entre les agents de PGR. Aucun n'est uniquement spécialisé sur un type de risque ou un type d'action, mais chacun s'empare de différentes missions au gré de l'agenda de service.

Les agents de la DIRM du Havre n'ont pas élaboré une conceptualisation aussi poussée et formalisée de leur intervention en matière de risque et de crise. Néanmoins, leur action s'insère également parfaitement dans un tel schéma (Figure 16 page suivante). Eux aussi agissent sur « toute la chaîne du risque » et déploient leur action dans tous les champs possibles pour faire face aux risques et aux crises. En revanche, la dichotomie entre risque et crise reste davantage structurante, puisqu'elle organise le partage des responsabilités entre les agents du service. L'un des agents est dédié à la prévention des risques naturels quand une autre est chargée de sécurité civile. Le troisième agent s'occupe exclusivement à l'entretien et au suivi des sirènes. Il demeure ainsi un certain

« isomorphisme institutionnel » de la part des collectivités par rapport à l'organisation de l'État (Angot 2020).



Cassandre Rey-Thibault, 2022, d'après Berger-Sabbatet 2016

Figure 16 : La transversalité de l'action de la DIRM

Au Havre comme à Nantes, les services intercommunaux de gestion des risques et des crises se positionnent donc dans une réelle transversalité face aux risques et aux crises. Ce positionnement intégratif va leur permettre de proposer de multiples façons d'articuler et de créer des liens entre les dispositifs existants pour faire face aux risques et aux crises – nous développerons cela dans le chapitre 5. Voyons d'abord comment cette perspective leur permet d'investir, à partir de 2010, le champ de la prévention des risques, et en particulier celui de l'élaboration des PPR.

2.3.2 Élaboration et mise en œuvre des PPR : de nouvelles entrées dans l'urbanisme réglementaire

La fin des années 2000 marque un tournant pour ces services intercommunaux des risques. Alors qu'ils n'avaient trouvé que très peu de voies d'entrée dans l'élaboration des procédures d'urbanisme, ils continuent à promouvoir leur approche et à tenter d'investir ce champ d'action, avec davantage de succès. Ils sont aidés pour cela par le calendrier des services de l'État qui continue de mettre à l'agenda des procédures de prise en compte des risques dans l'urbanisme. Au Havre, trois procédures à des stades différents de mise en œuvre sont concernées : la mise en œuvre du PPRI de la Lézarde, approuvé en 2013, l'élaboration du PPRT prescrit véritablement en 2010 et adopté en 2016, puis se mise en application, et enfin l'élaboration du PPRL prescrit en 2015. À Nantes,

une démarche principale a été étudiée : la finalisation du PPRI de la Loire amont, ainsi que sa mise en œuvre. En 2020, deux révisions de PPR existants ont également été prescrites. Ces calendriers resserrés dans l'élaboration des PPR contraignent les collectivités locales à être sur plusieurs fronts à la fois, et à maintenir des ressources humaines à même de suivre étroitement les procédures. Dans ces différents cas, les services intercommunaux des risques ne sont plus totalement absents des procédures, mais contribuent à les nourrir. Les postures adoptées par les deux services sont néanmoins sensiblement différentes : celui du Havre se positionne clairement en première ligne, tandis que le service des risques nantais ne se veut qu'assistant du service d'urbanisme.

Dans le cas du Havre, l'intuition de Mathilde Gralepois se confirme : en l'absence de service intercommunal de planification et d'urbanisme, c'est le service des risques, la DIRM, qui est en première ligne du dialogue avec les services de l'État pour l'élaboration du PPRT. La DIRM participe activement à l'élaboration du PPRT du Havre. Pendant toute la première phase, celle de la caractérisation et de l'évaluation des aléas industriels et de diagnostic territorial, elle représente l'intercommunalité dans le comité technique, et informe sa direction des avancées du projet. Les agents travaillent alors étroitement avec les services des risques des villes concernées, en particulier celui de Gonfreville-l'Orcher, avec qui ils apportent d'importantes informations pour nourrir l'évaluation de la vulnérabilité du territoire (en termes de bâti d'habitation, d'activité, des établissements recevant du public, etc.). Ce sont encore ces agents qui participent aux différents groupes de travail élaborant la « stratégie » du PPRT : une fois les aléas et les enjeux connus, il s'agit de construire une orientation partagée sur les règlements à adopter. Pour différents volets du PPRT (habitation, infrastructures, activités existantes), des discussions sont engagées pour choisir collectivement les principes de prévention : interdiction du trafic de transit, ou information aux usagers, prescription ou recommandation de certains travaux, etc. La DIRM se trouve ainsi très impliquée dans les choix collectifs de prévention des risques industriels et l'élaboration du PPRT. Mais durant la même période, elle va se retrouver également mobilisée pour un autre PPR : celui de la Lézarde.

Le cas de l'élaboration du PPRI de la Lézarde au Havre est emblématique de l'évolution que nous souhaitons souligner. Si la DIRM est absente de l'élaboration qui rassemble essentiellement la direction du Cycle de l'eau, les services de l'urbanisme et l'État (encadré 4.4 au 2.1.1 de ce chapitre), elle se retrouve à la manœuvre dans un second temps, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre ce nouveau document réglementaire. Ses agents sont mobilisés pour résoudre et apaiser une controverse croissante entre les collectivités locales en charge de l'application du règlement, et la DDTM 76 qui l'a réalisé (encadré 4.8).

Encadré 4.8 : Le PPRI de la Lézarde, deuxième temps : les blocages qui nécessitent l'intervention de la DIRM

Nous avons vu que le premier temps d'évaluation et de gestion des risques d'inondation sur le bassin versant de la Lézarde s'effectue sans le service des risques de la CODAH, la DIRM (encadré 4.4). Dans un second temps néanmoins, la DIRM est introduite à ces questions. L'approbation finale du PPRI de la Lézarde en 2013 engendre en effet une controverse locale assez forte, qui repose sur plusieurs éléments. La DIRM est alors sollicitée pour trouver des solutions aux difficultés rencontrées.

D'abord, le PPRI de la Lézarde a été très long à élaborer : prescrit en 2003, il n'est finalement approuvé qu'en mai 2013. Cette longue phase d'incubation a, de l'avis de la DIRM, mal préparé les services instructeurs à l'application du règlement. Par ailleurs, plusieurs projets d'aménagement ont été soumis au

règlement du PPRI, alors que d'importants frais avaient déjà été engagés. C'est le cas en particulier d'un projet de lotissement sur la commune de Fontaine-la-Mallet.

Surtout, nous avons évoqué la difficulté d'interpréter l'innovation proposée par ce PPRI, pour réglementer les risques d'érosion (encadré 3.3, au 1.2.2 du chapitre 3). Une fois le PPRI approuvé, du fait de ces difficultés d'interprétation, l'unité territoriale de la DDTM au Havre est fortement sollicitée par les services instructeurs des permis de construire pour les aider à analyser chaque projet soumis, et déterminer comment s'applique la réglementation du PPRI. Or les moyens de ce service sont limités, dans un contexte de réduction des ressources humaines des services de l'État. Le service cherche donc à rendre plus autonomes les services instructeurs. Dans le même temps, ceux-ci soulignent la difficulté d'appliquer le PPRI, et leurs élus menacent de contester le PPRI si difficilement élaboré.

Ces difficultés d'interprétation, le besoin d'autonomisation des services instructeurs, ainsi que la menace d'une contestation ouverte du PPRI conduisent les acteurs locaux à solliciter l'aide de la DIRM pour jouer un rôle d'intermédiaire, et « traduire » le règlement du PPRI, en particulier relatif aux zones d'érosion. Le service des risques va alors être fortement mobilisé pour comprendre les différents ressorts de la controverse, négocier avec les services de l'État la forme et le fond de la « traduction » du PPRI permettant d'en stabiliser une interprétation conjointe.

À Nantes, après les résistances rencontrées lors de l'actualisation des cartes de connaissance des risques sur le secteur de la Loire aval, la prescription du PPRI est saisie par le service intercommunal des risques voit comme une opportunité pour enfin intégrer les risques à l'urbanisme.

« Avant le PPRI, donc avant 2007, on avait essayé de travailler avec l'urbanisme sur les PLU de l'époque, donc un PLU par commune, mais quand même une compétence urbanisme à la métropole. Mais c'était un peu compliqué. Donc on n'avait pas beaucoup avancé sur le sujet - on avait un petit peu sensibilisé les collègues, mais ça restait [...] anecdotique. Après est arrivée la grande aventure du PPRI Loire-Aval. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 7 juin 2019.

Le PPRI de la Loire-Aval est le premier PPR prescrit sur l'agglomération nantaise depuis la création du service intercommunal des risques. Il vient concrétiser et confirmer le travail d'identification et de sensibilisation aux risques mené par le service. Néanmoins, ses agents ne souhaitent pas être en première ligne dans l'élaboration des PPR. Ils se positionnent alors comme seconde main, accompagnant le service de l'urbanisme métropolitain, pilote de la démarche pour la collectivité.

« (La participation à l'élaboration du PPRI) s'est fait conjointement avec la direction de l'urbanisme, qui était pilote pour Nantes Métropole [...]. D'ailleurs, la question se repose aujourd'hui, puisqu'on va avoir deux révisions de PPRI, sur la Loire Amont et sur la Sèvres. Nous on milite pour dire qu'on n'est forcément qu'en appui de la direction de l'urbanisme [...] : l'urbanisme a des problèmes de moyens, comme tout le monde, et la collègue l'autre jour était quand même à deux doigts de dire que "ce serait quand même mieux que ce soient vous qui pilotiez" [...] Mon directeur général adjoint a bien dit : "Non non, nous on ne pilote pas, on ne pilote pas un document réglementaire d'urbanisme, on est en appui à la direction de l'urbanisme". [Donc ce sont eux qui font l'ensemble des comités techniques, de pilotage...] C'est eux qui vont à l'ensemble des réunions, bien sûr, nous on va aussi y aller, mais ce n'est pas la même responsabilité. Et sur l'écriture d'un règlement, on peut être en conseil, en appui, mais ce n'est pas notre boulot, on écrirait des bêtises (rires) ». Entretien direction PGR métropole de Nantes, 30 janvier 2019.

Le service PGR de Nantes va se saisir pleinement de l'opportunité des PPR pour réintégrer la question de la prévention des risques dans le champ de ces actions, après les échecs du début des années 2000, tout en maintenant une certaine distance. À l'époque, pour refuser de tenir compte

des cartographies des aléas d'inondation dans le PLU, le service d'urbanisme métropolitain avait mobilisé des arguments juridiques (la collectivité ne peut pas anticiper un « Porter à Connaissance » officiel), stratégiques (un PPR pourra toujours s'imposer aux PLU), et techniques (les modélisations d'inondation ne sont pas réalistes). La prescription du PPRi les amène à se focaliser sur ce dernier aspect. Pour le service des risques, il s'agit d'obliger leurs collègues de l'urbanisme à entrer dans la négociation, plutôt qu'à refuser et réfuter en bloc les expertises de la DDTM. C'est donc sur cet aspect de modélisation de l'aléa que se porte l'essentiel du débat (encadré 4.9). Le service PGR de la métropole de Nantes va étroitement accompagner les services d'urbanisme et de gestion de l'eau au cours de cette première phase d'élaboration du PPRi.

Encadré 4.9 : L'aléa de référence de la crue de la Loire aval à Nantes, une modélisation complexe

L'agglomération nantaise a connu sa dernière inondation importante en 1910, suite à une crue de la Loire. Mais depuis, les importants aménagements du fleuve pour assurer sa navigabilité (épis, dragage, chenal, etc.) ont considérablement baissé le niveau du fleuve. À certains endroits le lit de l'estuaire s'est affaissé de plusieurs mètres. Pourtant en 2006, lorsque les services de l'État réactualisent la connaissance sur les zones inondables de la Loire en vue d'élaborer un PPRi, ils envisagent d'utiliser la cote des plus hautes eaux connues (PHEC) – et donc la crue de 1910. Ils reviennent alors sur une cartographie de compromis en vigueur depuis les années 1950, les plus hautes eaux prévisibles. Ces dernières, conçues pour la navigation, tenaient compte de façon approximative des aménagements du lit – les hauteurs d'eau maximales étaient environ 1 mètre inférieures aux PHEC. Or pour les réglementations d'urbanisme, les règles en vigueur sont claires : « l'aléa de référence » doit être celui de « la plus forte crue connue », et, à défaut de crue connue, une modélisation d'aléa centennal. C'est pourquoi les services de l'État envisagent d'élaborer un PPRi à partir des PHEC.

Ils rencontrent alors une vive opposition de la part des collectivités locales. Une grande partie de l'Île de Nantes, qui constitue un de projets urbains phares de l'agglomération, apparaît en zone inondable. Or le projet urbain ambitionne la création de nombreux logements, ainsi que d'équipements structurants (ligne de transport, centre hospitalier). L'inondabilité du site compromettrait largement le projet, alors que les aménagements du lit diminuent fortement la probabilité de l'inondation.

« À l'époque J.M. Ayrault a écrit officiellement au préfet de bassin pour dire "Non, on ne suivra pas" [...]. Donc il a été décidé de faire une modélisation, au sein du comité de pilotage - c'est-à-dire entre les services de l'État et Nantes Métropole essentiellement. Et avec l'appui du GIP Loire-Estuaire, qui avait une excellente connaissance de l'estuaire. » Entretien service risque DDTM 44, 29 novembre 2019.

La DDTM 44 accepte de revenir sur les principes d'élaboration des PPRi, et de réaliser une nouvelle modélisation de l'aléa de référence de l'inondation. Ils mettent en place une consultation large, afin qu'elle soit collectivement acceptée, et soit cohérente avec la gestion du fleuve. En effet, entrer dans un dispositif de modélisation suppose d'arbitrer entre plusieurs hypothèses possibles sur les paramètres à prendre en compte. Si les services de l'État acceptent d'inclure les évolutions passées du lit du fleuve, ils tiennent également à considérer ses évolutions futures pouvant affecter l'inondation. Plusieurs éléments sont étudiés. La crue de la Loire à Nantes peut en effet être due à la crue du fleuve et un débit important en amont, ou à une tempête venant de la côte, pouvant générer une surcote de plus d'un mètre dans l'estuaire. Les agents doivent donc tenir compte de l'évolution possible de ces deux types de phénomènes. Le travail de modélisation collectif aboutit à deux hypothèses fortes :

D'une part, la prise en compte d'une importante hausse du niveau de la mer. Le niveau de l'élévation à considérer a suscité d'intenses débats, dans un contexte d'incertitude scientifique forte. Discutée à la fin

de l'année 2009, cette question est tranchée suite à la tempête Xynthia en février 2010 : l'importance de l'inondation conduit la DDTM à adopter une attitude précautionneuse et impose temporairement 1 mètre supplémentaire dû au changement climatique. Cette hypothèse, « extrême » pour certains, a néanmoins un impact moindre sur l'agglomération nantaise, située en fond d'estuaire.

D'autre part, l'hypothèse d'une restauration de l'estuaire dans le cadre du plan Loire. Depuis plusieurs années, les gestionnaires du territoire entendaient intervenir pour « restaurer » l'estuaire, sur le plan hydrologique, de la biodiversité, de la qualité de l'eau, etc. Ils ont acté le principe d'une restauration morphologique, c'est-à-dire d'un retour à la morphologie initiale du lit du fleuve sur plusieurs sites en amont et en aval de l'agglomération (réduire la pente du fleuve, donner plus de place au fleuve dans le lit majeur, reconnecter les bras secondaires). Cela conduit donc à « atténuer » la situation actuelle de baisse du niveau du fleuve.

Une fois ces deux principales hypothèses actées, la modélisation tient compte de nombreux paramètres (débit du fleuve, surcote marine, coefficient de marée, etc.), pour proposer différents scénarios possibles d'inondations de probabilité centennale. Cela permet d'aboutir à plusieurs scénarios d'inondation centennale, combinés pour modéliser « l'aléa de référence » final du PPRI de la Loire amont. La carte produite de l'inondation est totalement nouvelle. Chacun de ces paramètres (hausse du niveau de la mer, restauration du lit, modélisation de plusieurs scénarios d'inondation centennale) n'a pas été évident à faire accepter : de l'aveu des agents de la métropole, cette modélisation « *s'est faite dans la polémique* », car ils devaient « *s'approprier [r] la modélisation* » (Entretien direction PGR Nantes Métropole, 30 janvier 2019).

Nous verrons dans la partie III comment ce positionnement spécifique permet à l'ensemble des acteurs locaux d'aboutir à un consensus sur la réglementation adoptée, mais également d'enrichir et d'articuler ce document à une stratégie locale pour faire face aux risques d'inondation. Une fois la phase de modélisation terminée, le service suit de façon très proche l'élaboration du règlement du PPRI, afin de le mettre en cohérence avec la SLGRI. En effet, le service PGR va s'emparer pleinement d'une autre réglementation qui arrive sur le territoire pour investir les questions de prévention des risques : celle relative aux territoires à risque d'inondation, qui découle de la directive inondation. Il ne s'agit plus cette fois d'un document réglementant l'urbanisme, mais de mesures spécifiques à l'inondation.

Les services intercommunaux de gestion des risques et des crises parviennent donc à s'insérer dans les procédures locales de prise en compte des risques dans l'urbanisme, contrairement à la décennie précédente, où ce champ leur semblait peu accessible. Progressivement, ils sont perçus comme des ressources possibles pour faciliter le dialogue et la négociation souvent tendus entre service de l'État et services d'urbanisme des collectivités lors de l'élaboration des PPR. Ils mobilisent à la fois une expertise des risques territorialisée, qui s'appuie sur la connaissance du territoire et de ces principales sources de risques, acquise en partie pendant les épisodes de crises, ainsi qu'une connaissance juridique et scientifique des procédures et des normes mobilisées par les services de l'État. Ils cherchent ainsi à adopter une position de médiation, pour sortir d'une confrontation classique entre d'un côté les services de l'État, porteurs d'une exigence réglementaire pour faire face aux risques, et les services d'urbanisme des collectivités locales qui craignent les entraves pour le développement local. Nous verrons que la position intermédiaire qu'occupent les services des risques et crises intercommunaux va leur permettre d'une part de faire rentrer la prévention des risques au sein de la culture de la collectivité locale, et d'autre part d'amender la position de l'État déconcentré, afin que les préoccupations de développement soient considérées (voir chapitre 6).

Ils interviennent donc aujourd'hui sur l'ensemble de la palette de stratégies pour faire face aux risques et aux crises. Ce faisant, ils font finalement émerger un traitement spécifique pour leur « souci » des risques endo-urbains.

2.4 La perspective transversale pour « vivre avec les risques et les crises »

Nous proposons de qualifier cette posture transversale par l'expression de « vivre avec » les risques et les crises. La notion a émergé progressivement et discrètement au cours de l'enquête de terrain. Retraçons la façon dont nous l'avons saisie, d'abord comme vocable des acteurs eux-mêmes, puis comme concept académique, que nous faisons évoluer comme traducteur de la perspective intégrée que nous analysons.

Si elle est présente dans notre terrain d'enquête, la notion n'est néanmoins pas flagrante. C'est une fois les données d'entretien rassemblées qu'on la retrouve disséminée en plusieurs lieux du parcours d'enquête, dans les discours des agents rencontrés. Revenons sur trois cas relevés : vivre avec l'inondation, vivre avec le risque technologique, « vivre avec » comme stratégie d'un service intercommunale des risques et des crises. Soulignons qu'à l'échelle nationale, la notion de « vivre avec » émerge dans le débat public autour de la pandémie de Covid-19 (encadré 4.10).

Encadré 4.10 : Vivre avec « le virus de la Covid 19 »

L'expression a été largement utilisée pour décrire une stratégie mise en place face à la pandémie. Il s'agit de maintenir le taux de contamination sous un certain seuil, afin d'éviter la saturation des services hospitaliers. Elle est opposée à une autre stratégie, qui consiste à viser « systématiquement l'élimination du virus » (Aghion et al. 2021). Mentionnée dans un discours officiel en France dès le 13 avril 2020¹⁷⁶, l'idée de « vivre avec le virus » va progressivement être utilisée pour qualifier l'ensemble de la stratégie française face à la pandémie à partir de mai 2020. Elle n'est pas directement utilisée par les agents des services intercommunaux dans ce contexte, mais son utilisation massive nous semble symptomatique d'une évolution dans la façon de considérer les risques.

Cas 1 : La construction en zone inondable à Nantes

« C'est là-dessus que ça se joue aujourd'hui, le fait de se poser les bonnes questions avant de construire et d'adapter le projet au risque. Vivre avec, on est là-dedans. » Entretien direction métropole de Nantes, 7 juin 2019.

L'expression est utilisée par la directrice du service de prévention des risques de la métropole de Nantes, pour décrire l'accompagnement qu'elle mène auprès d'une opération d'aménagement partiellement en zone inondable : la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Pirmil-les Isles. La construction en zone inondable constitue l'un des tournants importants qui justifient l'utilisation de cette expression : il ne s'agit plus de contenir l'eau en amont des sites par des digues ou des barrages, de refuser la construction en zone inondable, ou encore de nier l'existence des risques, mais d'adapter le projet à l'inondabilité du site. Cela passe par des mesures d'urbanisme (surélévation, type de matériaux, etc.), mais également des mesures organisationnelles (informer et sensibiliser les habitants, alerter, etc.). Ce cas sera développé au chapitre 6.

¹⁷⁶ Adresse aux Français du 13 avril 2020, annonçant le « déconfinement » progressif à partir du 11 mai 2020.

Cas 2 : Vivre avec le risque technologique au Havre

L'agglomération du Havre est de longue date reconnue comme exposée à des risques technologiques générés par son importante plateforme industrialo-portuaire qui constitue « le port de Paris ». Si l'expression de « vivre avec le risque industriel » n'est pas directement utilisée par les agents des services intercommunaux, elle est mise en exergue par les industriels de la plateforme pour qualifier à la fois leur action de prévention, et celle des pouvoirs locaux.

« Vivre avec. Un « concept » que connaît parfaitement Olivier Clavaud. Directeur de l'usine Chevron Oronite près du Havre [...] et président de l'association Synerzip-LH [...] : « La question n'est pas de savoir si on aura un événement majeur, mais de savoir quand il surviendra. Notre rôle, explique-t-il, est de repousser sans cesse cet événement et, s'il arrive, de savoir le gérer en interne, mais aussi auprès de la population. C'est toute la notion d'acceptabilité du risque. » La Normandie, une région Seveso habituée au risque, Paris-Normandie, 29 septembre 2019.

Cette idée que l'accident finira par arriver, et qu'il faut anticiper sa survenue est souvent reprise par les agents de l'intercommunalité, qui retrouvent ce positionnement¹⁷⁷. L'enjeu pour eux est de ne pas nier l'existence des risques, et d'être des acteurs phares de leur gestion – sans laisser uniquement les services de l'État à la manœuvre. Suite à l'accident de l'usine Lubrizol à Rouen, en septembre 2019¹⁷⁸, les agents soulignent à plusieurs reprises les différences avec leur situation locale, du fait d'une prise en charge volontaire de la question des risques par les collectivités.

“C'est-à-dire que nous, l'histoire fait que nos élus sont quand même plus (hésite)... Enfin déjà nos présidents se sont emparés de cette question-là : il fallait qu'en son temps, il y ait un président du syndicat des sirènes qui ait dit “on va installer des sirènes”. [...] Après le maire du Havre, et surtout le président de la CODAH qui ait dit, “on va mettre les risques majeurs, prendre les sirènes, etc.”. Et c'est devenu, avec l'ORMES, je ne vais pas dire un argument de campagne, mais un positionnement sur la sécurité du territoire, qui est lié à l'acceptabilité des risques par les populations. [...] [Mais du coup, l'accident ne va pas changer la donne pour vous du coup ?] Il me semble, c'est peut-être prétentieux, mais que ça nous donne raison, sur les propos qu'on a. D'abord il faut s'emparer du sujet, parce que si on n'en parle pas, tous les autres s'en emparent. Ça veut dire aussi que les élus locaux doivent s'emparer du sujet – d'abord parce qu'ils ont des responsabilités.” Entretien direction DIRM CODAH, 13 novembre 2019.

Les collectivités locales et les industriels se positionnent en première ligne pour faire face aux risques industriels, des mesures de prévention à celles de la gestion de crise. Ici encore, la responsabilité des pouvoirs locaux est de faire vivre le territoire malgré et avec l'existence des risques identifiés.

Cas 3 : « Vivre avec » comme stratégie de service

À Nantes, la notion devient consubstantielle à la conceptualisation transversale proposée par les agents. Dans le plan d'action 2011-2013 du service, l'orientation stratégique est de « vivre avec les risques, réduire la vulnérabilité du territoire et des organisations pour une agglomération résiliente face aux crises ». Cet enjeu de « vivre avec les risques » apparaît aujourd'hui en premier dans les

¹⁷⁷ Ils transposent alors aux risques industriels une affirmation souvent évoquée en matière de risque d'origine « naturelle », en particulier en Île-de-France pour la survenue de la crue centennale.

¹⁷⁸ L'industrie Lubrizol à Rouen, classée Seveso seuil haut, a brûlé le 26 septembre 2019. Si l'accident n'a engendré que quelques blessés immédiats, il a suscité localement et à l'échelle nationale de nombreuses controverses (sur la communication de crise, l'alerte des populations, la prise en charge des effets de long terme, etc.).

objectifs de la métropole¹⁷⁹. Il s'agit bien d'une stratégie qui englobe l'ensemble des actions du service, de la participation aux PPR aux missions de gestion de crise.

Ces différents cas seront détaillés et étoffés par la suite pour mieux comprendre quelles nuances ils impliquent dans la façon de « vivre avec les risques et les crises ». Plus précisément nous montrerons comment la perspective de « vivre avec » influence à la fois la pratique des professionnels de la gestion des risques (dans l'intercommunalité, mais également auprès des services de l'État), les dispositifs existants de gestion des risques et des crises, et enfin le territoire dans son ensemble - ses élus, ses habitants et leur façon d'évoluer en milieu urbain.

Explicitier la démarche transversale pour « vivre avec » les risques et les crises

À partir de ces quelques exemples, nous reprenons cette notion pour la saisir comme une traduction de la démarche transversale proposée par les services intercommunaux. Bien que la notion de « vivre avec » ait déjà été conceptualisée dans le monde académique, elle n'y reste que rarement développée, et cède la place à d'autres notions conceptualisées, celle de cohabitation notamment (Augendre 2008 ; de Bélizal 2012). Soulignons le travail plus récent de Fanny Bénitez qui dans l'étude des trajectoires individuelles après des catastrophes distingue différentes modalités de réponses : « faire face » se distingue dans ce cas à « vivre avec ». Cette dernière repose notamment sur l'introduction de mesures préventives qui permettent de diminuer, voire de rompre les cycles de catastrophes (Bénitez 2018). Nous saisissons cette perspective transversale en dehors des trajectoires post-catastrophes. En France, l'idée qu'il est possible de « vivre avec » les risques a été travaillée sur les questions d'inondation, pour souligner que les populations ne développaient pas réellement de « culture du risque » (Durand 2006). Pour nous, l'idée de « vivre avec » peut être analysée dans les pratiques des acteurs locaux s'emparant des risques : la notion nous semble illustrer la façon dont les agents intercommunaux des risques et des crises conceptualisent leur action et envisagent ses finalités.

Arrêtons-nous sur le contenu proposé par les cas mentionnés plus haut pour expliciter comment la démarche transversale est opérationnalisée à travers l'usage de la notion de « vivre avec ».

D'abord, les différents cas montrent une acceptation de l'existence des dangers et des menaces qu'ils font peser sur les territoires urbains. Dans la stratégie de « vivre avec », il y a d'abord la reconnaissance de ces risques, mais également que toute action publique, territoriale ne peut se faire sans les considérer. Certains vont même plus loin, et insistent sur une forme d'inéluçabilité des aléas : les risques sont fortement susceptibles de survenir, voire d'engendrer des crises.

Ensuite, la notion de « vivre avec » implique d'adapter le territoire à l'existence des risques. Toutes les mesures permettant de réduire ou d'éliminer les risques ne sont pas souhaitables. Le risque zéro serait de ne pas construire en zone inondable (même en espace dense), de supprimer les industries, de couper toutes les interactions sociales susceptibles de transmettre le virus. En développant une stratégie pour « vivre avec les risques », les agents des intercommunalités prennent acte du besoin

¹⁷⁹ « Aussi, Nantes Métropole s'est engagée dès 2004 pour agir et maîtriser ces risques, en lien avec ses politiques environnementales, avec 3 objectifs : vivre avec les risques et faire des citoyens des acteurs de la sécurité et de leur santé, améliorer la qualité du milieu de vie, s'adapter au changement climatique. » Source : site internet de la métropole, consulté le 23 mars 2021.

de territorialiser les dispositifs existants pour faire face aux risques et aux crises. Ils cherchent ainsi à intégrer les risques à d'autres exigences territoriales, sociales et politiques.

De façon corolaire, « vivre avec » les risques et les crises implique de penser la cohérence de l'ensemble des mesures possibles et souhaitables pour y faire face. Les agents intercommunaux ne veulent pas se contenter d'un type d'action ou d'outil, mais ils cherchent à les conjuguer : c'est à partir de cette façon de faire très transversale qu'ils vont proposer des façons d'articuler les dispositifs locaux. Ainsi, en associant et intervenant sur toutes les facettes face aux risques et aux crises, les agents des intercommunalités ne proposent pas qu'une addition de ces mesures.

Enfin, il ne s'agit pas seulement d'envisager la « cohabitation » avec un type de risque, mais de comprendre comment une pluralité de situations de risques, certains générant des perturbations voire des crises, est intégrée au fonctionnement urbain. Il ne s'agit pas seulement de « vivre avec » des risques particuliers, mais de « vivre avec » une pluralité de phénomènes, dont le degré de dangerosité se recompose, ainsi que les combinaisons possibles.

« Vivre avec » le risque et la crise est une façon de qualifier la conception portée par les agents intercommunaux des risques et des crises, proposant une gestion transversale des risques et des crises. Cette conceptualisation transversale de l'action publique met plusieurs années à aboutir. Ce n'est qu'une fois acquises une certaine légitimité et une reconnaissance dans leur intervention dans le domaine de la gestion de crise que les services intercommunaux parviennent à investir le champ de la prévention des risques. Ce faisant, ils contribuent à les penser de façon transversale, pour proposer une façon de « vivre avec » les risques et les crises. Dès lors, ce sont les objets mêmes de l'intervention qui apparaissent « flous », tant les types de risques avec lesquels « vivre » sont nombreux. S'ils proposent des pratiques pour « vivre avec », avec quels risques est-ce ?

3. Le flou des objets traités : entre élargissement et limites des risques abordés

Mathilde Gralepois relevait que pratiquer « la régulation comme méthode de prévention et de gestion des risques » engendre deux conséquences : « la relativisation des risques et leur généralisation » (Gralepois 2008, 322). Dix ans de recul sur la mise en pratique de l'approche endo-urbaine des risques permettent d'apporter des éléments empiriques qui étayent cette assertion.

L'idée d'une relativisation des risques ne sera pas abordée pour le moment. Le cadre réglementaire et institutionnel contraint largement les pratiques de gestion locale des risques « majeurs », et c'est davantage dans l'interaction avec l'ensemble des dispositifs (chapitres 5 et 6) que nous pourrions mesurer si les pratiques de gestion sont moins exigeantes. En revanche, la généralisation de la notion de risque semble bien réelle au sein même des services intercommunaux : les situations concrètes de dangers auxquels ils doivent faire face sont extrêmement variées. L'approche endo-urbaine des risques les conduit à s'intéresser à une grande diversité de situations, bien au-delà des « risques majeurs ». Le « flou » de leur mission est également celui des objets d'intervention. Cette extension émerge de la pratique même des agents des services des risques et crises, mais leur pose question : jusqu'où est-il possible de procéder à cette généralisation de la notion de risque endo-urbain ?

Nous revenons donc à présent sur la diversité des objets de risques pris en charge par les services étudiés. Nous mettons ainsi en lumière les processus de mise à l'agenda ou à l'inverse des obstacles à la mise à l'agenda. Nous commençons par voir comment certaines situations sont mises à l'agenda par le dialogue avec les services déconcentrés de l'État (3.1). Dans un second temps, nous verrons qu'ils sont sollicités pour une diversité de situation, en particulier « de crise ». Les frontières des objets à traiter sont mouvantes, ce qui peut parfois questionner les agents (3.2). Il s'agit de voir comment évoluent localement les frontières des objets d'intervention des services intercommunaux.

3.1 La mise à l'agenda local de risques par le dialogue État-collectivité

Les services de l'État mettent en œuvre des politiques de gestion des risques et des crises qui déterminent un certain nombre de risques à prendre en charge localement. Mais les services intercommunaux ne se contentent pas de réagir à ces catégories réglementaires et de les appliquer : ils anticipent et négocient avec l'État la mise à l'agenda d'autres types de risques.

3.1.1 *Le rôle central des dispositifs relatifs aux « risques majeurs »*

Pour les élus et les directeurs de service qui encadrent les services des risques et crises, une des priorités constitue à être en mesure de répondre aux sollicitations de l'État déconcentré, en particulier lorsque celui-ci décide de prescrire des plans de prévention des risques (PPR). Cette attitude réactive transparait chez le directeur général adjoint de l'agglomération du Havre.

« [...] On est interpellés par les services de l'État, qui mettent en place des politiques publiques qui conduisent la plupart du temps à des plans de prévention. Donc on a un plan de prévention sur les inondations de la Lézarde, on a maintenant un plan de prévention sur les risques techniques, et on va bientôt avoir un plan de prévention sur les risques littoraux. Face à ces politiques publiques de l'État, il est important que les territoires s'organisent, au risque de voir l'État arriver, si j'ose dire. Voir arriver un État prescripteur qui ne soit pas forcément en situation d'apprécier localement les enjeux qu'il peut y avoir. Et face à cette situation-là, il faut que le territoire s'organise. » Entretien direction générale CODAH, 5 octobre 2018.

La participation à l'élaboration et la mise en œuvre des différents PPR prescrits et approuvés sur leur territoire constituent donc une grande part de l'activité de ses agents. La phase de l'élaboration de ces documents d'urbanisme est cruciale, car elle oriente durablement les possibilités d'aménagement. Ainsi, les principaux risques mis à l'agenda des agents découlent de la catégorie réglementaire des risques majeurs. Nous avons déjà évoqué à Nantes, les inondations par les principaux cours d'eau surveillés susceptibles de déborder (la Loire, l'Erdre et la Sèvre nantaise). Il existe aussi quelques sites industriels dangereux (non soumis à PPRT, mais suivis par la DDTM 44). De la même façon sur le territoire de l'agglomération havraise, les risques d'inondation par débordement de cours d'eau, ruissellement puis submersion marine sont considérés par la DIRM, et font parallèlement l'objet de PPR. Il en va de même pour les risques technologiques générés par la zone industrialo-portuaire.

D'autres dispositifs réglementaires contribuent à mettre à l'agenda des collectivités et au programme des agents des phénomènes dangereux. C'est le cas de la directive inondation et sa mise en œuvre, qui, à Nantes comme au Havre, sont l'occasion d'affiner la connaissance de certains risques d'inondation jusqu'alors peu considérés : les risques d'inondation « extrêmes » (de

probabilité millénaire). Les agents décrivent ces procédures comme motrices à la mise à l'agenda local.

« La directive inondation avec le PGRI et la SLGRI ont quand même été un accélérateur de prise en compte du risque à l'échelle locale, de façon intégrée. Sans la directive, de toute façon, je pense qu'on n'aurait absolument rien fait. Enfin, on aurait fait au coup par coup, comme on faisait jusqu'à présent, ce n'est pas comme si on n'avait absolument rien fait... Mais il y a eu le PPRI qui a boosté... On a quand même été très boostés par la réglementation ! Parce que ce n'est pas si évident que ça pour une collectivité de s'autosaisir là-dessus. Donc c'est vraiment, tu vois l'Europe et l'État qui ont amené le sujet sur la table, et on s'en est emparé. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 7 juin 2019.

Les dispositifs nationaux de prévention des risques à décliner localement contribuent très largement à définir et mettre à l'agenda des situations de risques. Mais ce cadre réglementaire ne suffit pas à lui seul. La directrice du service intercommunal témoigne ici de sa capacité à se saisir de ses dispositifs comme autant de fenêtres d'opportunités pour proposer une prise en charge plus poussée de ces risques et les inscrire durablement à l'agenda local. Une fois ces catégories posées par les services de l'État, les agents en charge des risques dans les métropoles s'en font les promoteurs, les défenseurs. Ils peuvent alors apparaître comme des relais de l'État sur ces questions. Mais leur positionnement est toutefois plus complexe. Le cas de la mise à l'agenda du risque de submersion marine au Havre illustre le positionnement délicat des services intercommunaux des risques. Ils peuvent chercher à mettre à l'agenda des risques qu'ils considèrent comme majeurs, tout en n'allant pas plus vite que les services de l'État dans leur « mise en risque » de certaines situations.

3.1.2 Le cas des submersions marines au Havre : complexité de l'émergence d'un « nouveau risque »

Si les services intercommunaux abordent les « risques endo-urbains » de leur territoire, la mise à l'agenda d'une nouvelle source de risque et son traitement ne sont pourtant pas aisés et linéaires. Nous explorons à présent en détail la façon dont les risques de submersion marine, c'est-à-dire d'inondation par la mer, ont été mis à l'agenda local au Havre. L'existence du service intercommunal des risques ne conduit pas de facto à la prise en compte de ce risque. Au contraire, « la mise en risque » de ce phénomène n'est que lente et plusieurs occasions manquées apparaissent, avant que cet objet de risque soit définitivement imposé en France à partir de 2011, par un cadrage national. Nous revenons à présent sur la chronologie ayant finalement abouti à la prescription d'un PPRL en 2015 (évoquée dans l'encadré 3.1 (1.2.1) du chapitre 3).

Les submersions marines : des risques présents de longue date, envisagés sous l'angle de la protection et de la crise.

Avant 2011, il n'existe aucune action locale manifeste sur le sujet : dans son enquête sur les services des risques intercommunaux, menée entre 2005 et 2008, Mathilde Gralepois n'évoque aucun dispositif relatif à ce risque, ni même de connaissances spécifiques développées localement. Cette invisibilité initiale ne doit pas laisser penser que le risque d'inondation par submersion marine est totalement ignoré. Le cœur urbain de la ville ainsi que son cœur économique, la zone industrialoportuaire, sont construits dans le lit majeur de la Seine, souvent appelés la « ville basse » du Havre. La très faible altitude rend envisageables des inondations. Mais comme ailleurs en France, la priorité va aux solutions techniques, via des défenses contre la mer (Deboudt 2010) qui ne conduisent pas

à évaluer précisément l'ampleur des risques de submersion. Le site de la métropole havraise est vulnérable aux tempêtes marines, et des systèmes d'endiguement et de protection ont été progressivement installés afin de protéger le centre urbain et l'activité portuaire. Certains remontent au XIXe siècle, et ont été renforcés et prolongés, par la rehausse des quais, la construction des digues de protection, et la chenalisation de l'estuaire (Foussard et *al.* 2010) jusqu'au Havre. Il en résulte une situation complexe aujourd'hui, où plusieurs strates d'infrastructures d'endiguement coexistent. Elles sont présentes aussi dans le centre urbain, où un muret de protection de 50 cm a été construit autour des bassins du quartier Saint-François, suite à des débordements en 1984. Des systèmes de protection conséquents existent également pour protéger la zone industrialo-portuaire au sud-est de l'agglomération, construite sur des polders conquis dans l'estuaire de la Seine dans la seconde moitié du XXe siècle. L'aménagement de port 2000 au tournant du siècle s'est accompagné de nouvelles digues et de quais de plus de 10 m.

Malgré ces systèmes de protection, le littoral de Haute-Normandie et l'agglomération du Havre en particulier ont connu plusieurs inondations par la mer, notamment entre 1967 et 1990 (Costa 1997 ; Rémi Caspar, Costa, et Jakob 2007). Si dans l'histoire récente, aucune submersion n'a engendré de décès, les débordements des bassins en 1984 dans le quartier Saint-François ont provoqué d'importants dégâts, entraînant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. En complément des infrastructures de protection, c'est alors sous l'angle de l'anticipation, de l'alerte et de la préparation qu'est abordé le risque de submersion marine. La Seine-Maritime est précurseuse en la matière, avec la mise en place d'un « Règlement départemental d'annonce des inondations par la mer » (Caspar et *al.* 2007) qui alimente un volet ORSEC submersion marine. Mais ce sont plutôt les plages plus au nord du département qui font l'objet d'un suivi étroit.

Au Havre, ce sont les services locaux de gestion de crise qui mettent les premiers en lumière l'ampleur du risque d'inondation possible. Suite aux débordements de novembre 1984, le service de sécurité civile de la ville du Havre établit en 1989 une carte intitulée « Simulation d'inondation par la mer » (Figure 17 page suivante). Ce titre est trompeur : la carte n'est pas une modélisation fine du phénomène de submersion marine, mais un relevé des « zones basses », grâce à la topographie. Ainsi, l'ensemble de la ville située à une altitude inférieure à 10 m CMH¹⁸⁰ est représenté comme inondable (ce qui représente une très grande partie de la ville basse, quasiment l'ensemble du cœur historique et des quartiers sud). Ce sont donc les services d'urgence qui proposent les premiers la mise en évidence visuelle de ce risque d'inondation par la mer.

Cette carte ne semble toutefois avoir aucune conséquence concrète : le risque d'inondation par la mer ne fait ni l'objet d'études plus poussées ni d'informations spécifiques. Elle est néanmoins annexée rapidement aux documents d'urbanisme de la ville : plusieurs versions du PLU du Havre l'ont incluse en annexe, là encore à titre d'information. L'existence de cette cartographie témoigne ainsi qu'une certaine conscience du risque d'inondation par submersion marine pouvait exister dès les années 1990, mais sans que ce risque soit considéré suffisamment probable pour faire l'objet d'investigation ou de mesures spécifiques. La création d'un service intercommunal dévolu aux risques majeurs en 2003 ne constitue pas non plus un moment d'émergence de ce sujet¹⁸¹. Les

¹⁸⁰ Le référentiel utilisé localement pour mesurer les niveaux marins est la « Cote Marine du Havre » (CMH).

¹⁸¹ Rappelons ici que dans sa thèse qui porte précisément sur ce service intercommunal de gestion des risques, Mathilde Gralepois n'évoque pas le sujet des submersions marines.

SIMULATION D'INONDATION PAR LA MER AU HAVRE



IGN - 1/25000 - 1989 Ville du Havre - étude de risque d'inondation - 1989

Figure 17 : Extrait du Rapport de présentation du PLU du Havre de 2011

risques abordés à l'époque sont plutôt les inondations par débordement de cours d'eau, les marnières ou les aléas technologiques.

Avoir vécu des inondations passées, estimer les inondations majeures possibles, se préparer à la survenue d'inondations futures ne conduit pas ici nécessairement à considérer qu'il faut prévenir les risques de submersions marines. Jusqu'à la fin des années 2000, les submersions marines ne sont pas considérées comme des « risques majeurs », impliquant une étude plus approfondie de leurs mécanismes et de leur probabilité d'occurrence, et encore moins une adaptation de l'urbanisme. Elles ne sont pas réellement mises à l'agenda comme un problème public local au Havre.

La mise à l'agenda local du risque de submersion marine : les retards à l'allumage

Néanmoins, les agents de l'intercommunalité vont progressivement investir ce sujet, via notamment des études qui cherchent à évaluer l'ampleur du phénomène. Le risque d'inondation par submersion marine prend en effet de l'ampleur à la fin des années 1990, lorsque les estimations et l'anticipation de la hausse du niveau de la mer se font plus probables. C'est ce processus de mise à l'agenda que nous étudions ici.

« [...] Nous, ce problème-là [de la submersion marine] on l'avait mis sur la table. D'ailleurs c'est Edouard Philippe, quand il devient maire du Havre en 2011, il devient président de plein de structures, et il devient président de l'ORMES. [...] L'ORMES était très centré sur les problématiques de risques techno, ce qui se comprend. Et le président de l'ORMES, président de la CODAH, dit qu'on va s'occuper de la problématique de submersion marine. Et donc, on me confie l'animation de cette fameuse commission, et donc on a fait la première étude un peu pointue, et surtout une étude à base de modèle hydraulique dynamique, de prise en compte de la marée, des tempêtes, etc., pour se rendre compte qu'effectivement, il fallait approfondir la question sur l'estimation de l'aléa. » Entretien direction DIRM CODAH, 12 juin 2018.

Si le récit *a posteriori* met l'accent sur les changements induits par de nouveaux leaders politiques, l'analyse des processus d'émergence des problèmes publics montre souvent qu'ils sont mis à l'agenda en fonction de fenêtres d'opportunité, mettant en lumière des processus sous-jacents déjà présents (Cohen, March, et Olsen 1972).

C'est le cas ici, puisqu'avant 2011 et l'arrivée du nouveau maire-président de l'intercommunalité, le service des risques majeurs commence à s'intéresser de plus près à la question. Des stagiaires sont recrutés sur ces questions, et réalisent des travaux d'archives et de modélisation, pour mieux connaître les événements passés¹⁸². Ce recensement est la première étape pour modéliser des événements extrêmes rares, mais susceptibles d'être plus fréquents avec la hausse du niveau de la mer, afin de déterminer leur période de retour. En 2009, une thèse de géosciences est également co-financée par CODAH portant sur l'évolution du risque naturel côtier dans l'agglomération du Havre (Elineau 2013). Elle s'intéresse à différents risques littoraux (érosion, et submersion marine) et souligne déjà les risques liés à la hausse du niveau de la mer. Celui-ci est estimé dans la poursuite des tendances préexistantes, sans accélération liée au réchauffement climatique : les hausses estimées sont de 0,1 m à 50 ans et 0,2 m à 100 ans. Cette thèse pointe également l'existence de nombreuses interfaces entre les bassins marnants et la ville, axes potentiels d'entrée de l'eau dans les quartiers. Comme les services de sécurité civile près de 15 ans plus tôt, elle propose une cartographie d'une inondation, en estimant différents niveaux possibles de niveaux marins extrêmes (9,52 m CMH à l'horizon 2100, et 10,40 m CMH dans un cas extrême de combinaison de tous les facteurs). Là encore, les cartes proposées montrent l'ampleur de la possible catastrophe, l'essentiel de la ville basse, le port et le cœur urbain se trouvant inondés.

D'autres collaborations directes avec la recherche participent à construire le risque de submersion marine par la hausse du niveau de la mer. En 2010, l'agent de la DIRM en charge de ces questions saisit l'opportunité d'un projet sur l'adaptation des ouvrages de protection marine vis-à-vis de la hausse du niveau de la mer, pour proposer Le Havre comme cas d'étude. Ainsi le projet SaoPolo, mené par les services d'expertises du ministère de l'Environnement en collaboration avec les universités du Havre et de Compiègne, se penche sur la situation de la ville pour mener une étude coût-bénéfice de trois stratégies possibles face aux risques de submersion marine. Il modélise des inondations majeures, avec des cotes entre 9,30 m CMH et 10,30 m CMH (scénario qui tient compte de la hausse du niveau de la mer). Le résultat montre de nouveau une inondation importante, et s'engage plus avant sur les stratégies à adopter face à ce risque (Sergent et *al.* 2013).

En parallèle, la ville du Havre propose un projet de « gestion intégrée du trait de côte », sur la basse vallée de la Seine. Ce projet amorce un suivi environnemental très fin de l'estuaire, via la création d'un observatoire mettant à disposition de nombreux indicateurs, dont l'évolution des niveaux d'eau. Localement, les données sont donc prêtes pour faire émerger un problème public de l'inondation par submersion marine, dans le cadre de la hausse du niveau de la mer. La mise à l'agenda du risque local ne s'effectue pourtant que suite à la mise à l'agenda nationale de ce risque, à partir de 2011. Il existe pourtant auparavant des cadres d'action publique et des outils (PPR, gestion intégrée des zones côtières, voir encadré 4.11), et des spécialistes locaux à même de les comprendre et de s'en saisir. Les quelques démarches entreprises localement sont assez confidentielles et restent dans l'ordre de l'approfondissement de la connaissance.

¹⁸² Des rapports de stage ont été réalisés en 2003, 2010 et 2011.

Ce cas des submersions marines au Havre avant 2011 nous permet de constater plusieurs résultats importants. D'abord, le fait qu'un même risque, ici la submersion marine, ne fait donc pas l'objet en même temps de politique de prévention des risques et de gestion de crise – de la part de l'État comme de la collectivité. On l'a vu clairement, l'identification du risque de submersion marine préexistait largement localement, mais les phénomènes étaient considérés comme rares, peu importants. Ils étaient traités par la gestion de crise seulement. Peu de politique de connaissance ou de prévention des risques était engagée. Ensuite, le changement de paradigme qui permet la prise en compte des risques majeurs dans l'aménagement du territoire dès 1982 ne conduit pas une prise en charge de ce risque dans l'aménagement : les évolutions réalisées dans certains domaines d'action publique (ici pour faire face aux inondations par débordement de cours d'eau) n'entraînent pas automatiquement des évolutions similaires dans des domaines d'action publique très proche (ici les inondations par la mer). Enfin, la vision transversale qu'ont les services locaux de gestion des risques et des crises ne leur permet pas de mettre à l'agenda par eux-mêmes une nouvelle thématique aussi importante que celle des risques de submersion marine. Ils parviennent néanmoins à se dégager des espaces, encore marginaux pour explorer ces questions qui leur semblent importantes.

Encadré 4.11 : Les submersions marines dans la législation française

Les risques côtiers ont été longtemps traités exclusivement via des mesures de protection et de défense, bien plus que de prévention. La réglementation française connaît un tournant au cours des années 2000, qui marque le passage « de la défense contre la mer à la gestion du trait de côte » (ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer 2010). Cette réponse récente aux risques de submersion marine se situe à l'intersection entre deux politiques distinctes qui ne s'articulent pas toujours aisément : d'un côté la gestion des risques d'inondation, de l'autre la gestion du trait de côte, et l'aménagement des littoraux en général, face aux vulnérabilités croissantes et aux changements climatiques. La politique de prévention des risques littoraux est donc récente, et doit permettre de mettre en cohérence ces deux champs d'action préexistants (Perherin 2017).

Une grande partie des outils émergents aujourd'hui s'appuient sur les outils élaborés en matière d'inondation (PPR, PAPI et SLGRI). Dès leur création, les PPR incluait l'axe des submersions marines : le premier guide méthodologique pour l'élaboration des PPRn concerne d'ailleurs les risques littoraux (Deboudt 2010). Mais alors que beaucoup de PPR ont été déployés - 30 % des communes littorales sont couvertes en 2007 (Deboudt 2010), peu d'entre eux prennent en compte les risques de submersion. Après la catastrophe de Xynthia, plusieurs travaux mettent en lumière la très mauvaise couverture sur le territoire en PPR-submersion marine (Anziani 2010 ; Gerin 2011). Ainsi, l'outil PPR s'avère largement insuffisant, les vulnérabilités augmentant plus rapidement que le rythme d'approbation (Deboudt 2010). L'autre outil français pour faire face aux inondations, la déclinaison de la directive européenne, est également un cadre possible d'émergence de ce problème public. La directive européenne et sa déclinaison française (SLGRI, PAPI) invitent à s'intéresser aux « inondations par la mer » comme aux autres sources d'inondation.

En parallèle, une politique spécifique à la gestion du littoral s'instaure à partir des années 1980. Elle vise à préserver les espaces littoraux face à une attractivité croissante, mais aussi à tenir compte de leur vulnérabilité spécifique. Si la loi dite « Littoral » du 3 janvier 1986¹⁸³ n'évoque aucunement les risques d'inondation spécifiques à ces espaces, elle édicte des principes d'aménagements et de protection qui vont dans le même sens que ceux exigés par la prévention des risques littoraux (Goze 2012). C'est ensuite la

¹⁸³ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « Loi Littoral ».

notion de *gestion intégrée des zones côtières* (GIZC), définie en 2004, qui vise à intégrer l'aménagement, la gestion des territoires littoraux et des risques (Deboudt, 2010). La question des risques y reste néanmoins non systématique : les projets portés par les collectivités locales ne mettent que très peu en avant ces questions (Meur-Ferec 2006 ; Guineberteau, Meur-Ferec, et Trouillet 2006). Toutefois, un changement de philosophie très clair se manifeste parmi les scientifiques qui parviennent à infléchir la doctrine nationale en la matière. La « lutte contre la mer » cède la place à des choix d'interventions tenant davantage en compte du caractère souple et dynamique des côtes, voire même à l'option du « retrait ». En 2007, la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique 2007) n'évoque qu'en passant la possibilité du « recul stratégique ». Mais 5 ans plus tard, cette option est confirmée dans la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, sous-titrée « vers la relocalisation des activités et des biens » (ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement 2012).

Ces différents rapports mettent en exergue la hausse probable du niveau de la mer, qui rend les tempêtes plus graves. L'accélération de la hausse du niveau de la mer a conduit à préciser les scénarios envisagés à l'horizon 2100. Au niveau mondial, l'augmentation moyenne envisagée oscille entre 43 et 84 cm, suivant l'évolution d'émission de gaz à effets de serre (IPCC 2019), mais il existe également des scénarios très défavorables, anticipant une élévation de 2 à 7 m (Bamber et al. 2019).

La catastrophe de Xynthia en 2010 engendre un tournant critique de la politique de gestion des risques, et conduit à mettre à l'agenda ce nouveau « problème public » (Quenault 2015a). La hausse probable du niveau de la mer, conjuguée à une urbanisation récente et non adaptée dans des zones particulièrement exposées, apparaît alors comme une priorité à traiter. Deux principaux instruments sont déployés : le plan submersions rapides (PSR), qui débloque de nouveaux financements entre 2011 et 2016 sur quatre principaux axes de la politique de gestion des inondations ; et le déploiement des outils PPRL. La circulaire du 27 juillet 2011¹⁸⁴ réprecise les exigences relatives à la prise en compte des submersions marines, en incluant la prise en compte systématique de la hausse du niveau de la mer. La circulaire du 2 août 2011 identifie 303 communes prioritaires pour l'élaboration d'un PPRL¹⁸⁵.

L'émergence dans la réglementation de la problématique des submersions marines est donc au croisement de plusieurs politiques publiques : un renouvellement des outils face aux inondations, la poursuite des réflexions sur les modes de gestion du littoral, et l'émergence d'une nouvelle donnée scientifique : la hausse probable, et plus ou moins importante, du niveau de la mer.

La mise à l'agenda effective : les effets des changements nationaux sur l'agenda local

Les outils nationaux préexistants sont très largement mobilisés à partir de 2011, afin de mettre à l'agenda les risques de submersion marine, qui avec la catastrophe de Xynthia, deviennent beaucoup plus prégnants. Au Havre, comme dans d'autres villes françaises (Perherin 2017), ce n'est qu'après Xynthia que les risques littoraux sont mis à l'agenda, via la mise en ordre de marche du ministère pour prescrire, étudier et faire adopter au plus vite des PPRL. À l'échelle nationale, la tempête apparaît ainsi comme un véritable « *focusing event* » : elle est saisie par les spécialistes de la gestion des

¹⁸⁴ Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux (DEVP1119962C).

¹⁸⁵ Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux (DEVP1113131C).

risques comme un argument supplémentaire pour promouvoir leurs approches (Birkland 1998). Mais à l'échelle locale, le rôle de la tempête est secondaire dans la mise à l'agenda.

Le cas du Havre est singulier dans cette histoire nationale. En effet, aucune commune de l'agglomération ne fait pas partie des 303 communes prioritaires identifiées en 2011 pour élaborer les PPRL. Elle n'est pas considérée comme particulièrement vulnérable : et pour cause, la tempête n'a eu que des conséquences mineures.

« Les submersions marines [...] c'est une problématique qui remonte en flèche dans les agendas politiques du secteur. Notamment parce qu'on a vu passer Xynthia, qui a beaucoup marqué. Qui a beaucoup marqué le ministère surtout, parce que nous il ne s'est rien passé chez nous. On était sur des bassins quasi débordants, mais qui n'ont pas débordé, donc on était plutôt sur des phénomènes de vents, de tempêtes. » Entretien direction DIRM CODAH, 12 juin 2018.

Alors que pour beaucoup de territoires Xynthia est l'occasion d'une mise à l'agenda des submersions, au Havre, le sujet émerge de façon plus incidente. C'est dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation, qui commence alors par l'identification des territoires à risque important d'inondation (TRI), que le front de l'estuaire de la Seine réapparaît comme vulnérable. L'application de la directive inondation se fait dans une certaine urgence par les services du ministère de l'Environnement, du fait de la condamnation de la France pour non-application de la directive. Publiée en 2011, l'EPRI du bassin versant de la Seine met l'accent sur les vulnérabilités du Havre face aux inondations. Une cartographie des « enveloppes approchées des inondations potentielles des cours d'eau » et des « submersions marines » qui correspond à l'identification des zones les plus basses sans tenir compte des ouvrages de protection, met en avant le risque d'inondabilité de la plaine de l'estuaire. La vieille carte du service de sécurité civile de la ville du Havre, jusqu'alors recensée dans les atlas des zones inondables du département, est reprise et étendue à l'ensemble de l'estuaire. À l'issue de ce premier rapport, 20 communes ont été identifiées comme faisant partie d'un « territoire à risque important d'inondation » (TRI) par la DREAL et la DDTM 76. Toutes ces communes appartiennent à la communauté urbaine havraise créée en 2020. Cette désignation comme TRI conduit dans un second temps à élaborer un diagnostic du risque sur le territoire, et de nouvelles cartes des submersions.

En parallèle, l'intercommunalité investit de nouveau ce sujet des submersions marines. Comme évoqué précédemment, une commission *ad hoc* est confiée en 2011 à l'agent de la collectivité qui avait déjà encadré et promu en interne la réflexion sur les risques de submersion. Elle est déployée à l'échelle de l'ORMES. Plusieurs raisons président ce choix d'élargissement au-delà de l'intercommunalité et du « territoire à risque inondation » identifié par les services de l'État. Cela assure une continuité avec d'autres démarches préexistantes, puisque l'ORMES avait réussi à engager un dialogue jugé constructif entre les services de l'État et les pouvoirs publics locaux en matière de risque technologique. Par ailleurs, c'est à l'échelle de l'estuaire que sont considérées les dynamiques de fonctionnement du littoral : elle place au cœur de la réflexion la modélisation de l'aléa, tandis que l'étude des services de l'État est établie au nord de l'estuaire seulement, car c'est la zone la plus vulnérable. Enfin, l'échelle de l'ORMES permet d'assurer un travail avec une pluralité d'acteurs locaux (et notamment les industriels et le port), afin de donner plus de poids face aux services de l'État : plusieurs expertises complémentaires et alternatives à celles de la DDTM 76 et de la DREAL sont mobilisées.

C'est donc seulement une fois que l'État a engagé un dispositif réglementaire qui conduit à mettre à l'agenda le risque de submersion marine que les acteurs locaux reprennent les études et les travaux préliminaires qui avaient amorcé l'identification de ce risque d'inondation. Cette préparation du sujet, qui n'avait pas conduit à la mise à l'agenda du risque, donne toutefois aux agents un certain nombre de ressources pour engager la controverse sur la façon d'évaluer ce risque (controverse développée dans le chapitre 3, aboutissant à la prescription du PPRL).

La mise à l'agenda se trouve finalement réelle, et bien portée par les agents intercommunaux. Ceux-ci n'hésitent pas à profiter de nombreuses occasions pour justifier et légitimer cette mise à l'agenda. C'est le cas après deux épisodes de tempêtes en janvier 2018, où un grand retour d'expérience est monté par la DIRM. Il est évoqué par deux agents.

« On a eu des phénomènes l'année dernière avec la tempête Egon, et la tempête Eleanor plus récemment. On a commencé à avoir de petits débordements. D'ailleurs, on a monté un retour d'expérience, cela participe de cette culture du risque et de l'appropriation par le territoire de tout ça. » Entretien direction DIRM CODAH, 12 juin 2018.

« Ça, c'est un sujet d'actualité, notamment grâce à la tempête de début janvier aussi, parce que ça a été très très limite, on a atteint le niveau des bassins. Donc ça a fait un petit peu peur à tout le monde. Sans créer de dégâts, mais ça a remis un peu tout le monde sur le sujet, donc là ils sont en train de bouger un peu là-dessus. » Entretien « Agent A » DIRM CODAH, 12 juin 2018.

Cet exemple des risques de submersion marine au Havre montre bien que le processus de mise à l'agenda d'un risque est loin d'être linéaire. Alors que les agents locaux de la DIRM avaient cherché à caractériser ce risque, ce n'est qu'une fois que les services de l'État engagent eux-mêmes une action visant à le mettre à l'agenda qu'ils peuvent véritablement déployer leur action. Ils n'adhèrent cependant pas de façon univoque aux cadrages proposés par l'État. Certes, celui-ci semble pouvoir faire émerger une thématique qu'ils peinaient à faire reconnaître en interne, et rien ne dit que sans la mise en place des dispositifs réglementaires, les agents locaux auraient réussi à faire émerger le risque de submersion marine comme majeur. Mais la façon de cadrer le risque par l'État ne leur conviendra pas. Les modalités alternatives de prise en compte du risque majeur de submersion marine s'en trouvent affaiblies.

3.2 Un élargissement des risques et des crises mis à l'agenda au quotidien

En parallèle de ces ajustements entre services de l'État et collectivités locales qui conduisent à mettre à l'agenda un certain nombre de risques « majeurs », les services intercommunaux choisissent librement de s'intéresser à une grande variété de situations. Du fait de leur positionnement en tant qu'acteurs de « gestion de crise », ils sont régulièrement sollicités pour intervenir au-delà des catégories classiques des risques majeurs. Cela ne se fait pas sans questionnements. Comme pour les « risques majeurs », la mise à l'agenda de ces situations variées n'est pas linéaire. Nous identifions plusieurs modalités qui permettent aux agents des services intercommunaux d'élargir leur définition des risques.

3.2.1 Des sollicitations sur toutes les perturbations des fonctionnements urbains intercommunaux et communaux : un questionnement de la catégorie des « risques majeurs »

Les agents des services des risques et crises sont amenés à répondre aux sollicitations quand des phénomènes dangereux se manifestent sur le territoire. Ceux-ci peuvent être anciens et identifiés

de longue date. À Nantes comme au Havre, il existe ainsi toute une série de problématiques locales prises en charge par les services intercommunaux des risques et des crises. C'est le cas par exemple pour les cavités souterraines, susceptibles de s'effondrer, au Havre. La DIRM s'est très tôt positionnée comme la principale experte à ce sujet. Elle accompagne les communes dans leur obligation de détection et de cartographie des indices de cavités. Elle a proposé une « cartographie interactive » qui met à jour très rapidement l'ensemble de la connaissance sur ces risques. Lors de la création de la communauté urbaine, ce service aux communes a repris davantage d'ampleur, et devient une situation à traiter en urgence :

« [Vous avez déjà été sollicitées par les nouvelles communes pour les aider ?] C'est surtout [ma collègue] sur les cavités, avec des ouvertures... ou des communications de l'existence de cavités au moment où c'est revenu chez nous. Elles étaient peut-être ouvertes avant, mais en tout cas, ils nous en ont parlé une fois que la voirie était au niveau de la communauté urbaine. Donc il y a pas mal de dossiers comme ça. [...] Là, des cavités sur voirie j'en ai 2 ou 3 dans le mois au lieu de 2 ou 3 par an ! » Entretien « Agent A » DIRM, 2 mai 2019.

Ces risques « locaux » constituent donc un volet important de l'activité de la DIRM. À Nantes également, des situations qui ne correspondent pas aux définitions des « risques majeurs » sont prises en charge. Le service des risques s'est constitué historiquement sur la réponse aux pollutions urbaines et industrielles, au travers de la COPR. Pourtant, ces sources de risques « chroniques » sont distingués et retirés de l'action du service des risques lors de la disparition de la direction adjointe en 2015.

« La frontière n'est pas facile à faire entre les risques et les pollutions ! Parce que la pollution de l'air, c'est aussi un risque sanitaire, par exemple, et la pollution des milieux et le risque technologique, des fois c'est un peu... Ça peut être très proche aussi, ça peut se chevaucher.

C'est pour ça aussi qu'il y avait une certaine logique dans cette direction adjointe. Bon, voilà, il y a eu un choix du directeur général de l'époque de mettre la pollution d'un côté et le risque de l'autre, en gros pour faire simple. Voilà, peut-être qu'au prochain mandat, il y aura de nouveau une mise en commun. » Entretien PGR Nantes Métropole, 16 juillet 2018.

Alors qu'une continuité avait été envisagée entre les situations de risques et de pollution urbaine, une limitation organisationnelle à la définition des risques apparaît lorsque des services bien distincts sont créés. Cette limite est néanmoins considérée comme réversible par les agents qui trouvaient aussi pertinent leur rapprochement de la COPR.

Un autre service illustre cette souplesse de la définition des risques portée par les agents intercommunaux. Le CRAIOL à Nantes, on l'a vu, a été créé pour répondre à toutes les perturbations du système urbain, des plus micro et quotidiennes aux perturbations majeures. De ce fait, il est en première ligne pour faire face à une grande diversité de situations. Celle-ci est lisible dans la typologie des événements pour lesquels il existe des procédures idoines, développées par les agents :

« Tous les phénomènes : "bouée sauvetage Loire", "bicloo", "bâtiments patrimoines", "les bains-douches", les "barrières de la Beaujoire", "les hyménoptères", "les abeilles", "les frelons", "la grippe aviaire", "les animaux divagants", s'ils sont vivants, s'ils sont morts, s'ils sont blessés, s'ils sont gros, petits... [...] C'est l'addition de 12 années ! Maintenant on doit réfléchir à l'organisation de tout cela. » Entretien CRAIOL, Nantes Métropole 25 novembre 2019.

Cette liste éclectique donne un aperçu de la très grande variété des « risques » ainsi traités par les agents du CRAIOL. Tous n'impliquent pas la mobilisation de l'ensemble du service des risques de la métropole nantaise, et ne sont par la suite pas traités par lui. Pourtant, on l'a vu (au 2.2.2 de ce chapitre), un certain nombre d'évènements prennent de l'ampleur et mobilisent les services intercommunaux de risques. En tant que services opérationnels de la crise, le secteur PGR à Nantes comme la DIRM au Havre peuvent se trouver mobilisés pour répondre aux perturbations d'ampleur de la vie communale. Les agents valorisent une approche plus pragmatique, qui permet de sortir des cloisonnements classiques des « risques » majeurs, et se positionnent ainsi en contrepoint de la réglementation nationale.

« (En France) on aime bien saucissonner, classer : les risques majeurs, il y a une liste de risques majeurs. Les autres risques ne sont pas majeurs... Ce n'est pas du tout ça la réalité. Dire que le PCS c'est pour les risques majeurs [...] en gros les risques majeurs naturels et technologiques, se limiter à ça, on est complètement au bout de ça ! Ce n'est plus la réalité du territoire. Bien sûr, il y a des endroits où il y a de grosses inondations, où il y a des accidents technologiques, ce n'est pas que ça n'existe pas. Mais c'est très limitatif d'avoir mis le PCS pour ces risques-là. Alors les communes et les agglos ne sont pas idiots, elles ont très vite élargi un petit peu le champ : on va y mettre d'autres choses dans le PCS. On va y mettre le plan canicule, on va y mettre la grippe, etc. Mais c'était dommage, on perd du temps, on a perdu du temps à limiter comme ça le champ, et à vouloir cloisonner la thématique des risques. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 novembre 2018.

« Les premières années où j'ai travaillé sur le risque, et je l'ai plutôt découvert en marchant, parce que je n'étais pas une spécialiste des risques quand je suis arrivée sur le poste. L'État avait bien posé les choses, il y avait une liste, c'est là-dessus qu'on a travaillé... Et puis très vite, au bout de 3-4 ans avec mon ancien directeur on se disait... c'est nécessaire, mais pas suffisant ! [...] J'ai lu une étude de je ne sais plus qui parle du continuum des risques : du risque courant, quotidien, jusqu'au risque majeur, et puis surtout tous risques confondus. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

Ce *continuum* des risques va jusqu'aux situations de crise. Le CRAIOL est véritablement pensé comme un outil liant les risques courants, et les risques et crises majeurs. Mais le service de prévention des risques, PGR est lui davantage contraint par les catégories de risques majeurs. En interrogeant cette catégorie du « risque majeur », ce sont également les choix de prévention des risques qu'ils questionnent.

« Moi je trouve qu'on est au bout d'une certaine logique, qui était celle de l'État, de tout mettre dans des cases, et d'identifier ce bloc des risques majeurs. [...] Comment on les définit ? Alors : "l'évènement rare, mais qui a de gros impacts, donc il faut s'y préparer". OK, mais est-ce qu'il ne faut pas mieux focaliser nos moyens là où il y a le plus de victimes, de dégâts ? Et là le ruissellement est largement en tête... Plutôt qu'une hypothétique crue de la Loire - je provoque quand je dis ça, oui elle va arriver. Mais est-ce qu'on ne met pas trop de moyens sur cet évènement de probabilité très faible, et pas suffisamment de moyens sur des évènements fréquents ?! » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

Nous reviendrons par la suite (dans le chapitre 6) sur la problématique des ruissellements urbains évoqués par notre interlocutrice. Notons pour le moment que le décroisonnement et le questionnement de la catégorie des « risques majeurs », portent aussi bien sur l'intervention de prévention que de préparation à la gestion de crise.

3.2.2 L'intervention en gestion de crise : un décloisonnement très poussé

C'est avant tout pour cette dernière que le décloisonnement opéré est particulièrement visible. Les événements qu'ont eus à affronter les services du Havre restent assez classiques et correspondent à la typologie habituelle des risques majeurs : incendies de grande ampleur, tempête générant des débordements de bassins, risque d'accident industriel suite à une coupure d'électricité sur la plateforme industrialo-portuaire. En revanche, les agents nantais se sont trouvés mobilisés pour des situations plus variées, qui les interrogent largement sur le cadre de leur action. Développons les exemples jusqu'ici brièvement mentionnés : les événements au cours de l'année 2018 ont sollicité plusieurs jours durant une partie voire l'ensemble des agents du service. D'abord en juillet 2018, puis en septembre de la même année (encadré 4.12).

Encadré 4.12 : Émeutes urbaines et hébergement des migrants à Nantes en 2018, PGR hors de ses risques habituels

Le 3 juillet 2018, un jeune homme, A. Fofana est tué par des policiers au cours de son interpellation (l'enquête sur les circonstances précises du décès, controversées, est toujours en cours), dans le quartier du Breil, au nord-ouest de Nantes. Des affrontements ont lieu au cours des jours et des nuits suivantes dans plusieurs quartiers de l'agglomération (Breil, Bellevue, Orvault, Rezé). Ces violences, qualifiées « d'émeutes », conduisent à de nombreux incendies ainsi que des affrontements avec les forces de l'ordre. Le bilan final fera état de 175 véhicules incendiés et de plusieurs bâtiments dégradés : une bibliothèque, la mairie annexe, des commerces, etc. L'évènement provoque une forte attention médiatique, la maire de Nantes puis le Premier ministre français Edouard Philippe se rendant sur les lieux.

Si l'évènement peut paraître assez anecdotique, pour le territoire et les agents du service risques et crises en particulier, c'est loin d'être le cas. Quatre jours durant, les agents du secteur PGR sont mobilisés à plein temps, nuits comprises, pour animer une cellule dite de « coordination ». Ils centralisent les informations remontant de différentes sources du terrain, pour en faire une synthèse la plus complète et la plus précise possible à destination de leur hiérarchie. Cet évènement est très éprouvant pour les agents. C'est la première fois qu'ils se trouvent associés étroitement à la gestion d'un épisode de sécurité publique. C'est aussi l'une de leurs expériences les plus intenses de gestion de crise, qui se reproduit quelques semaines plus tard.

Après l'été, passé à remettre à flot les autres dossiers du service délaissés pendant plusieurs jours, un autre évènement vient les mobiliser brusquement : le déclenchement du PCS de la ville de Nantes pour mettre à l'abri et héberger en urgence plusieurs centaines de personnes migrantes. Contrairement aux émeutes, le sujet n'émerge pas brutalement dans l'agglomération. Au contraire, durant tout l'été se construit le « problème » public de l'installation d'un campement de fortune dans le centre-ville rassemblant plusieurs centaines de personnes, demandeuses d'asile et migrantes. La situation est politiquement tendue puisque la préfecture reproche aux collectifs de soutien d'inciter l'arrivée de migrants, quand la mairie demande à l'État de proposer des solutions d'hébergement durables aux demandeurs d'asile. Au sein de l'intercommunalité, la situation est donc suivie par le cabinet de la maire ainsi que le Centre communal d'action sociale, tant les conditions sanitaires se dégradent. Les agents du secteur PGR sont alors particulièrement surpris lorsqu'ils sont réquisitionnés courant septembre pour organiser un hébergement d'urgence.

« Le square Daviais était quand même le sujet de l'été à Nantes, avec l'installation en juin début juillet, une première évacuation par les forces de l'ordre courant juillet [...] Et puis cette situation qui n'était plus tenable au mois d'août, ça commençait à être vraiment le bidonville en plein centre de Nantes [...] Fin août avait été prise une première décision par le Centre communal d'action sociale, d'ouvrir un gymnase [...] et de sortir les migrants en mauvais état de santé du square. [...] »

À ce moment-là, fin août, nous on a mis notre matériel existant à disposition : on leur a livré les lits et les tentes. Et puis voilà. Je me rappelle, on en avait discuté avec les collègues [...] pas de souci, on met à disposition, ça ne nous regarde pas, ils gèrent. [...] ça, c'était le 4 septembre. Mi-septembre mon N+1 me dit qu'il y aura peut-être une évacuation du square. Pour moi, c'était hors de nous quoi, quelque part. Je ne nous voyais pas au cœur du dispositif. [...] On était sollicité par plein d'autres choses. [...] Jusqu'au 18 septembre au matin, où on est venu nous chercher : cellule de crise dans le bureau du directeur, tout le service. Le square va être évacué, vous avez deux jours pour trouver 650 couchages. OK. OK, deux jours. On n'avait rien. On n'avait pas de lieu. Rien, rien, ce qui s'appelle rien. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 novembre 2018.

Le cadrage social, sanitaire, humanitaire, et même politique de cette situation n'avait pas permis aux agents d'envisager qu'ils seraient mobilisés pour répondre à cette situation. Et ils se trouvent de fait largement en première ligne : outre le moment intense de la préparation de l'hébergement d'urgence, qui nécessite de trouver des lieux d'hébergements, du matériel, des moyens de transport, des personnels pour accueillir l'ensemble des personnes, ils sont mobilisés pendant toute la période qu'a duré la mise à l'abri par la mairie, soit près de deux mois. Le service PGR est chargé de la coordination de l'ensemble des tâches induites : planning des volontaires, logistique, circulation de l'information, etc. C'est la première fois que l'outil central de sécurité civile locale, le plan communal de sauvegarde (PCS), est activé par la commune de Nantes. C'est effectivement un cadre adapté pour mobiliser l'ensemble du matériel nécessaire à un hébergement d'urgence, justifier l'abandon temporaire des autres missions du service, mais également pour solliciter des personnels municipaux volontaires et encadrer juridiquement leur participation en dehors de leurs missions habituelles.

Toutefois, le PCS est très loin d'avoir été prévu pour ce type de situation : le décalage entre les scénarios d'activation anticipés et la situation concrète dans laquelle il est utilisé est tellement fort que même jusqu'au dernier moment, les agents du service PGR n'imaginent pas être mobilisés. Et ce, alors même qu'il existait des « signaux faibles » de l'aveu même de la directrice du service, leurs moyens étant réquisitionnés plusieurs semaines auparavant.

Les violences et affrontements en milieu urbain et l'hébergement d'urgence de personnes migrantes et demandeuses d'asile peuvent apparaître comme des événements bien singuliers et éloignés des questionnements en matière de risque. Pourtant, dans les deux cas, le service PGR de la métropole de Nantes se trouve en directement impliqué, voire en première ligne pour y répondre. Les outils et les compétences qu'ils ont développés pour les risques dits « majeurs » se retrouvent tout à fait pertinents pour répondre à des situations beaucoup plus variées. Bien que les agents valorisent une approche véritablement décloisonnée de la notion de risque, leur mobilisation à ces occasions les interroge.

D'une part, cela les conduit à affirmer bien davantage le dépassement des cadres réglementaires. La directrice du service de Nantes Métropole souligne que c'est en partie le cadrage réglementaire de l'outil PCS, orienté vers les risques majeurs, qui les empêche d'anticiper leur mobilisation dans l'hébergement d'urgence des migrants. Les outils existants constituent de potentielles « boîtes à outils », mais il faut pour cela réussir à sortir des cadrages réglementaires.

« Parce que le fait de tout cloisonner [...] ça nous complique la vie. Et elle nous fait perdre du temps : nous on se met dans le cadre, nul n'est censé ignorer la loi, donc on se met dans la loi ! Et puis derrière on est rattrapé par la réalité des choses. Alors la loi finira par évoluer un jour ou l'autre... Mais qu'est-ce qu'on aura perdu comme temps entre temps, pour sensibiliser les collègues, pour ouvrir les champs, pour être beaucoup plus dans la souplesse. [...] Et finalement, il faut que le PCS soit la boîte à outils pour tout événement qui demande des moyens exceptionnels, une mobilisation exceptionnelle... Et c'est bien ce qui s'est passé là. Même si on n'est pas du tout (insiste) dans la vocation première de

notre service ni dans le cadre réglementaire du PCS, c'était logique d'utiliser cet outil. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 novembre 2018.

L'outil PCS et la mobilisation du service sont pleinement valorisés dans le cas de l'hébergement d'urgence des migrants. Finalement, pour le service de la métropole de Nantes, cet épisode d'hébergement d'urgence constitue une opportunité pour promouvoir leur conception des risques urbains. En acceptant de s'investir dans un domaine très éloigné de leur champ initial, ils font reconnaître la nécessité d'aborder les risques et les crises avec un regard plus souple et moins cloisonné. En revanche, l'épisode précédent suscite davantage d'interrogations.

« C'était aussi la première fois qu'on nous associait... C'est vrai que c'était un gros évènement de tranquillité publique. Par ce qu'il y a vraiment dans notre direction générale, deux parties : il y a la tranquillité et la sécurité publique, avec la police municipale, le lien avec la police nationale, la prévention de la délinquance, des choses très police je dirais. Et puis il y a le reste de la sécurité, qui est plus de la sécurité civile, où notre service est un petit peu au centre. Mais depuis toujours, on ne s'occupe pas de ce que fait la police [...]. Tout ce qui est ordre public, ce n'est pas nous. On voit bien que les frontières deviennent très poreuses, puisque c'est la première fois qu'on nous mobilise à ce point. Bon c'était 4 jours, ce n'était pas non plus 4 mois (rires). N'empêche que voilà... ça nous a interpellés. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 novembre 2018.

L'implication pendant les émeutes urbaines, si elle est aussi cohérente au vu des outils rendus disponibles par le service, n'est toutefois pas aussi bien vécue. Le malaise provient en partie de la nouveauté d'une telle implication (nous sommes avant l'hébergement d'urgence des migrants). Mais surtout, la perspective d'aide à la population est ici bien moins présente. Se joue ici la porosité croissante entre sécurité publique et sécurité civile, pleinement exprimée à travers le cas des risques terroristes.

3.2.3 Le cas délicat des risques terroristes

Si les problématiques de sécurité publique en général induisent beaucoup de questionnements dans les services des risques et crises, celles soulevées par les risques terroristes et d'attentats en particulier sont particulièrement aiguës. Certaines dispositions réglementaires imposent aux interlocuteurs accompagnés par les services des risques et de crises de s'y intéresser dans le cadre de leur planification de crise. C'est le cas en particulier pour les établissements scolaires. Les écoles, sous la responsabilité des maires, doivent intégrer à partir de 2015 un volet « attentat » à leurs plans particuliers de mise en sûreté (PPMS). De même, les établissements publics qui se penchent sur leur mise en sécurité face à des risques divers sont souvent amenés à réfléchir à leur organisation en cas d'attaque. Il s'agit donc d'une première entrée possible du risque terroriste à l'agenda des services des risques et crises intercommunaux.

La réponse des services à Nantes et au Havre est tout à fait opposée. La DIRM au Havre est à plusieurs reprises sollicitée par différents interlocuteurs locaux qui souhaitent intégrer ce risque à leur plan de gestion de crise : une commune qui dote ses écoles d'un système d'alerte spécifique attentat, une médiathèque qui veut réaliser un plan de mise à l'abri, etc. Pour la sécurisation du siège même de l'intercommunalité, la DIRM est partie prenante pour organiser les exercices de confinement ou déployer l'affichage réglementaire. La DIRM répond donc présente à ces sollicitations face à ce que son directeur qualifie de « *problématique qui monte* » (Entretien direction DIRM, 12 juin 2018). Ils adoptent une attitude pragmatique, qui consiste à essayer de répondre au mieux à cette sollicitation nouvelle, à comprendre à la fois les obligations réglementaires et

envisager les possibilités de prise en compte. À Nantes les agents relèvent également l'émergence de ce sujet et les besoins spécifiques qui en découlent. Ils saluent même ces décloisonnements.

« Avec les attentats qu'on s'est quand même pris dans la tête à partir de 2015, les choses ont évolué aussi. Puisqu'on voit bien qu'il y a eu la circulaire sur les plans de mise en sûreté dans les établissements de publics sensibles, crèches, etc. Ça, c'est une première avancée, puisqu'on voit bien que ce n'est pas si simple, et qu'il faut une vision globale des choses. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 novembre 2018.

Toutefois, ils affirment fermement ne pas être concernés par le sujet, considérant qu'il s'agit de sécurité publique, et que d'autres acteurs sont plus légitimes qu'eux pour répondre aux sollicitations. À diverses occasions, lorsque la thématique attentat est considérée sur le territoire, ils prennent soin de ne pas y être impliqués. Par exemple, en ce qui concerne le volet attentat des PPMS, la direction des affaires scolaires est renvoyée vers les représentants locaux des forces de l'ordre (police-gendarmerie). Quand un exercice attentat est organisé par la préfecture à la Cité des Congrès, ils n'y participent pas. Leur argumentaire est néanmoins affaibli par la porosité croissante entre sécurité publique et sécurité civile, comme l'a souligné leur participation à différents événements de sécurité publique.

« Ce volet-là, c'est une autre direction de notre Direction générale qui a pris, qui pilote ça, la direction de la tranquillité publique. Il y a une partie sécurité publique. Nous on différencie la sécurité civile de la sécurité publique, après on voit bien que les émeutes c'était de la sécurité publique, mais on a été associé à la gestion de l'évènement, il y a une porosité. » Entretien PGR Nantes Métropole, 16 juillet 2018.

On peut relever une autre porosité qui pourrait conduire à mettre les risques terroristes à l'agenda du service PGR de Nantes Métropole. En effet, le CRAIOL, première porte d'entrée et régulateur des événements urbains, serait sollicité dans un tel cas. D'ailleurs, il est systématiquement inclus dans les exercices menés par la préfecture sur ces sujets, à l'inverse du secteur PGR. Or, la montée en puissance du CRAIOL passe souvent par la mobilisation des agents de PGR : inévitablement, ces agents pourraient se trouver sollicités.

Alors même que c'est le service nantais qui conceptualise le plus le décloisonnement de la réponse aux risques « majeurs », c'est également celui-ci qui définit le plus fermement une frontière à son champ d'intervention et une limite à la diversité des risques considérés. Le service du Havre cherche essentiellement à répondre aux sollicitations, et accepte de s'engager dans le traitement de ce « nouveau » risque, bien éloigné de ses missions initiales. Les intercommunalités étudiées n'ont en revanche pas franchi le pas d'un volet « attentat » dans leur propre plan de gestion de crise, ou dans les PCS des communes qu'ils accompagnent. Si cet élargissement lié à une thématique « importée » par l'échelon national ne fait pas consensus entre les différents services de risques intercommunaux, une autre thématique, celle des risques sanitaires, est plus facilement intégrée.

3.2.4 Les services intercommunaux dans la « crise Covid »

Le cas de la « crise » engendrée par l'arrivée du virus Covid-19 en France illustre également cette diversification importante des objets traités par les services des risques et crises intercommunaux. Il ne s'agit pas d'investiguer l'ensemble des actions menées par les communes et les intercommunalités dans le cadre de la « crise Covid » - celles-ci sont en effet extrêmement vastes.

Ce qui nous intéresse, c'est la façon dont les services intercommunaux se sont mis « au service » de leur organisation et de leur territoire, et ont intégré cette « gestion de crise ». Cela montre comment, pendant des épisodes de perturbations majeures de leur organisation, ils parviennent à devenir des services ressources, par la flexibilité assurée par le « flou » de leur métier.

La problématique des risques sanitaires n'était pas totalement hors du spectre de réflexion et d'action des services locaux des risques étudiés. D'abord, parce que de nombreuses villes, peu de temps après s'être vu imposer la réalisation de plan communal de sauvegarde (PCS) en 2004, ont été sollicitées par les préfetures suite à des épisodes de pandémies grippales. Ainsi en 2005 à l'apparition du virus H5N1, puis en 2009 avec celle du virus H1N1, certaines communes échangent régulièrement avec les préfetures pour stabiliser des procédures de protection des agents, mais également de la population. Elles sont sollicitées pour préparer et déployer des centres de vaccination, dont elles assurent souvent l'organisation. Si ce sont les services d'hygiène et de santé des collectivités qui sont à la manœuvre, ceux de sécurité civile ont pu être mobilisés. Ils ont ainsi pu créer des volets « pandémies » dans les PCS, comme le plan « risque sanitaire » du PCS de Nantes, ou une procédure de gestion des décès massifs. Un agent présent depuis la création du début du service de sécurité civile de la ville de Nantes témoigne ainsi que « *le sanitaire a pris le pas pendant ces années-là* » (Entretien « Agent C » PGR, Nantes Métropole, 1^{er} février 2019). En tant qu'accompagnateur de la gestion de crise communale, les services intercommunaux se trouvent alors intéressés à ce sujet. Amandine Berger-Sabbatel (2016) relève dans son enquête auprès du groupe de travail PCS animé par la métropole de Nantes que la thématique « pandémie grippale » est abordée à de nombreuses reprises entre 2006 et 2011. Mais ces services intercommunaux étaient encore davantage impliqués sur un autre aspect de réponse à ces risques sanitaires : celui de la préparation de la continuité d'activité. Communes comme intercommunalités sont fortement incitées par les services de l'État à établir des plans de continuité d'activité (PCA), pour anticiper les baisses potentielles d'effectifs et préparer la priorisation des activités. À Nantes comme au Havre, la coordination de l'élaboration de ces documents a été confiée aux services communaux ou intercommunaux des risques au cours des années 2000. Cette intégration déjà ancienne des risques sanitaires dans le spectre de réflexion des services intercommunaux se trouve pleinement confirmée à l'occasion de la pandémie de la Covid-19. Au cœur de cette « crise » qui prend une ampleur tout à fait différente, on peut observer quel est le rôle spécifique de ces services de gestion des risques et crises.

Nous l'avons déjà précisé au chapitre 3, les deux territoires étudiés ne font pas partie des zones les plus concernées sur le territoire national par l'épidémie de Covid-19 durant la « première vague ». C'est pendant celle-ci toutefois que les services étudiés vont être particulièrement mobilisés. Bien qu'ils n'aient pas les mêmes inscriptions administratives (double tutelle commune-intercommunalité à Nantes, seulement intercommunalité au Havre) ni la même implication lors des épisodes de crise précédents, les deux services vont opérer des missions très similaires.

Les agents rencontrés se sont d'abord montrés « vigilants » à l'égard de la situation à l'étranger puis en France, au cours du mois de janvier 2020, lorsque les signaux se transforment progressivement en alerte, et que la France est elle-même rapidement touchée par la pandémie.

Au-delà de la vigilance initiale, les services intercommunaux sont ensuite rapidement mobilisés lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une réponse de leur organisation à la pandémie. À la fin du mois

de février 2020, les communes et les intercommunalités organisent des cellules de crise pour faire face à la pandémie. Leurs responsabilités sont importantes, et pour les communes encore davantage du fait de leurs services sociaux spécifiques et de leur rôle en matière de protection de la population (encadré 4.13). Cette différence entre ville et intercommunalité se ressent pour les deux services étudiés. À Nantes, la directrice de PGR indique être mobilisée dès la première « cellule de crise », organisée le 24 février, qui rassemble alors de très nombreux services. Au Havre, le directeur de la DIRM a d'abord connaissance de l'existence de cellules de veille à la ville du Havre, avant d'y être intégré début mars pour assurer le dialogue avec la communauté urbaine.

Encadré 4.13 : Villes et intercommunalités dans la gestion de crise « Covid »

Différents registres d'intervention des communes et des intercommunalités ont été identifiés. D'abord, en tant que structures employeuses, elles doivent comme les autres ajuster leur activité à la protection de leurs agents, au télétravail et à l'indisponibilité de certains, tout en priorisant les activités qui doivent être poursuivies. Elles assurent la continuité d'activité d'un certain nombre de services (garde scolaire, services sociaux, gestion des EHPAD communaux, des déchets, des services de l'eau, de transport, etc.). Enfin, les maires plus particulièrement ont une responsabilité vis-à-vis de la sécurité de leur population en tant que premiers gestionnaires des secours.

Si ces premières réponses ont surtout vocation à faire face à la crise sanitaire, très vite les villes et intercommunalités s'emparent des conséquences sociales et économiques de la crise « Covid » et des mesures de confinement et de fermetures. À Nantes, la cellule de crise partagée entre la commune et l'intercommunalité est copilotée par le directeur général adjoint à la sécurité et la tranquillité publique et celui à la cohésion sociale. Les services sociaux des communes, en particulier, font face à une situation complexe : difficulté de recrutement de personnels dans leurs EHPAD, hausse de la demande d'aide alimentaire, difficultés d'approvisionnement, etc.

Ainsi, les services communaux, encore plus que les services intercommunaux doivent se réadapter à la nouvelle situation, du fait de leur responsabilité spécifique : premier gestionnaire de secours, en charge des politiques sociales.

Dans les deux cas, le premier réflexe de ces deux directeurs des services intercommunaux des risques et des crises, lorsqu'ils sont intégrés à la cellule de gestion de crise, communale ou intercommunale, est de proposer une réactualisation des plans préexistants. Le plan « risque sanitaire » de la ville de Nantes est mis à jour « *sur un coin de table* », et partagé avec toutes les directions. Surtout, ce sont les plans de continuité d'activité qui sont réutilisés. Bien que tous les services des collectivités aient été impliqués dans la rédaction de ces plans à la fin des années 2000, leur centralisation par le service des risques facilite à la fois leur redéploiement, leur harmonisation, mais également leur conservation. La directrice du service PGR évoque ainsi des plans qui avaient été complètement perdus et oubliés par certaines directions. Dès le début mars, la réactualisation générale des PCA est pilotée par les services intercommunaux de gestion des risques et aboutit très rapidement, au Havre comme à Nantes.

« On a donné une semaine à l'ensemble des directions, ça c'est moi qui l'ai piloté : j'ai adressé un mail avec un tableau issu de la réflexion de 2009, et qu'on a mis à jour. Qui listait les missions prioritaires, les missions nouvelles de la crise, le nombre d'équivalents-temps plein nécessaire. [...] Ils ont pu repartir d'une base qui leur a fait gagner beaucoup de temps. Et en une semaine, ils nous ont tous envoyé leur PCA. Donc on a 69 PCA de service ou de direction aujourd'hui. [...] [ma collègue] s'est chargée d'une grosse synthèse, pour faire ressortir les directions essentielles. Et ça a été la base de travail ensuite

de la cellule de crise : voir ce qu'il fallait assurer absolument. [...] on a été garant du partage de l'information sur ce sujet, de la synthèse, avec la décision de dire : telle direction est prioritaire, telle autre ne l'est pas » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 23 avril 2020.

« L'avantage, enfin entre guillemets, c'est qu'à la fin de la semaine, grosso modo, on avait quasiment toutes les directions. Tout le monde était en ordre de bataille, et surtout au-delà du plan, ce n'est pas qu'on s'en fout du plan, mais c'est surtout un état d'esprit de mise en mouvement et de gestion des différentes problématiques. Moi ce qui m'intéresse, c'est plus la planification que le plan on va dire. » Entretien direction DIRM CODAH, 28 avril 2020.

Cette planification rapide pilotée par les services des risques et crises permet aux collectivités et intercommunalités d'identifier les missions prioritaires à exercer. Elle constitue le socle de leur adaptation, et leur permet d'être prêtes à l'annonce du confinement. Par ailleurs, c'est l'occasion de mettre au cœur la situation sanitaire de leur fonctionnement et de mobiliser tous les services. Les services intercommunaux des risques sont au cœur de cette première phase de réaction à la crise.

Ils ne s'arrêtent pas à cette phase de planification : ils vont être directement impliqués dans sa mise en œuvre, dès l'annonce du confinement, le 16 mars 2020. Ils participent une nouvelle fois à la « gestion de crise ». Ils sont d'une part partie prenante des cellules de crise qui se tiennent au sein de leur organisation. À Nantes comme au Havre, elles sont quotidiennes jusqu'à la mi-avril, puis deviennent moins régulières. D'autre part, ces services vont exercer au cours des premières semaines de confinement de nombreuses missions, nouvelles, difficilement prises en charge par d'autres services.

La planification qu'ils ont menée via les PCA découle immédiatement sur l'adaptation d'une hiérarchisation des ressources (matériel sanitaire – masques, gels, etc., mais également informatique - ordinateurs, licences de travail à distance). À Nantes comme au Havre, les agents se trouvent impliqués dans la distribution de ces ressources. Le secteur PGR comme la DIRM assurent l'interface pour attribuer les autorisations d'accès aux matériels informatiques et réguler les priorités. À Nantes, le CRAIOL et en particulier ses deux directeurs va être fortement mobilisé pour assurer la gestion d'une « cellule logistique » spécifique, pour commander et assurer la distribution de tout le matériel de protection pour ses agents, puis les masques pour la population.

« Notre rôle a changé, moi j'ai commencé à aller en cellule de crise, et on nous a confié la mission de cellule logistique, qui consistait essentiellement à rassembler et distribuer de façon équitable tout ce qui était équipements personnels de protection, lié au COVID. Donc les masques, les lingettes, la solution hydroalcoolique. Pour les agents. Le constat était de s'apercevoir qu'il y avait de plus en plus de difficultés à s'approvisionner, qu'il y avait alors des directions qui se retrouvaient complètement démunies. Il y avait besoin de mutualiser ce matériel pour mieux le répartir, et pour faire des commandes de façon un peu plus commando. [...] Ça ne fait pas du tout du tout parti des missions habituelles du CRAIOL ! » Entretien CRAIOL Nantes Métropole, 2 juin 2020.

Enfin, dans un dernier temps, les agents des deux services étudiés sont mobilisés pour préparer une autre phase de transition : celle de la fin du confinement et du retour progressif à l'activité en présentiel.

« Là depuis une semaine on est dans une bascule : la phase d'urgence est terminée, on est dans la phase de préparation de la reprise d'activité. Moi actuellement, je travaille sur ce sujet-là. On a proposé un questionnaire pour faire un diagnostic un peu dans les directions : savoir quelles étaient les difficultés déjà visibles - que ce soient des difficultés d'organisation [...] d'un appui managérial, parce qu'il y a

des directeurs qui sont perdus. [...] On l'exploitera au début de la semaine prochaine, pour une note au comité de direction générale mardi soir. Pour que dès mercredi le CODIR puisse s'en emparer et prendre les premières décisions.» Entretien direction PGR Nantes Métropole, 23 avril 2020.

Les services intercommunaux des risques ont donc été particulièrement mobilisés pendant les premières semaines de la « crise Covid », au premier semestre 2020. Pendant plusieurs semaines, ils mettent de côté toutes leurs autres missions pour se concentrer uniquement sur les besoins d'adaptation de leur organisation, intercommunale ou mutualisée. Ce n'est pas tant l'aspect « sanitaire » de la crise qui les mobilise tant, mais son caractère global, puisque l'ensemble de leur organisation est touché. Ils accompagnent en particulier les moments de transition (passage en confinement et déconfinement), et réalisent des missions considérées nouvelles, qui se présentent comme « hors cadre ». Ici, à l'inverse d'autres situations comme les événements de sécurité publique, ils ne se posent guère la question de la légitimité de leur intervention : une pandémie fait partie de leur spectre d'intervention.

**

Les frontières des crises et risques pris en charge par les services intercommunaux des risques sont donc mouvantes. S'ils valorisent et assument une approche souple dans la définition des risques considérés, assumant d'intervenir sur une grande variété de sujets, celle-ci reste néanmoins soumise à un certain nombre de limites. Nous avons vu que les facteurs qui élargissent ou limitent la définition des risques sont de différents ordres. Présentés ici synthétiquement, ces facteurs interagissent et peuvent se renforcer ou s'opposer. Ils sont d'une part réglementaires, suivant les catégories des risques « labellisés ». Quand il n'existe pas de cadre préexistant pour les traiter, la mise à l'agenda d'un risque est plus complexe - c'est le cas des inondations par submersion marines dans un premier temps. Les facteurs sont ensuite organisationnels : les découpages administratifs, mais aussi les ressources humaines attribuées au service permettent d'élargir ou restreignent au contraire le spectre des risques traités. Les agents des services des risques et crises ne peuvent faire feu de tout bois et intervenir sur tous les sujets de risques potentiels dans leur agglomération : on l'a vu, leurs moyens humains et financiers des services restent très limités. Ensuite, les facteurs sont institutionnels et politiques : pour les services intercommunaux, élargir le spectre des situations traitées constitue une opportunité pour maintenir le service, renouveler sa légitimité à exister, et justifier les moyens mobilisés. À l'inverse, certains sujets sont considérés comme trop sensibles, et peu portés politiquement, comme les submersions marines au Havre avant 2011. Enfin, des facteurs liés à la professionnalité des agents émergent clairement. Leur parcours professionnel, leur représentation de leur activité les rendent plus ou moins susceptibles d'intégrer certaines situations de risque. Ainsi, les questions relatives à la sécurité publique sont aujourd'hui clairement un objet de tension et de réticence pour ses services.

Les agents intercommunaux sont donc source ou récepteurs de ces mouvements. Ils les accompagnent, s'en accommodent ou y résistent, suivant les types d'élargissements à l'ordre du jour. Leur activité en matière de gestion de crise les amène particulièrement à ouvrir ce spectre d'intervention, mais cela n'implique pas systématiquement une intervention symétrique en matière de prévention des risques. L'approche pour « vivre avec les risques », si elle est multi-risque, reste donc variable suivant chaque type de risque.

Nous avons ainsi montré dans ce chapitre que la mission qu'exercent et que construisent les agents intercommunaux apparaît bien comme un « métier flou » (Jeannot 2011). Sur le plan organisationnel, ces petits services de quelques agents oscillent entre une intégration formelle dans l'organigramme, et le maintien d'une autonomie qui leur assure souplesse et réactivité pour proposer différentes actions pour faire face aux risques et aux crises. Malgré une assise réglementaire encore relativement faible, les agents des services intercommunaux des risques parviennent à se maintenir et à consolider leur position et leurs actions au cours de la décennie écoulée. Ils développent à la fois une conceptualisation innovante des risques présents en milieu urbain et une méthode spécifique pour y faire face. Ils proposent une qualification endo-urbaine des risques, qui apparaissent comme un nouveau « souci » d'action publique qu'ils sont les plus à même de traiter – au croisement de plusieurs champs d'action publique.

Ce souci, c'est celui des risques « endo-urbains » c'est-à-dire l'ensemble des menaces pouvant perturber le bon fonctionnement du système urbain. En cela, les dénominations utilisées peuvent être parfois trompeuses. Les notions de « risque » et de « risque majeur » sont très présentes pour qualifier leur action. Mais nous l'avons vu, les types de risques mis à l'agenda varient fortement : les agents sont loin de s'arrêter aux seuls « risques majeurs ». Par ailleurs, leur principal champ d'intervention n'est pas celui de la prévention des risques, mais d'abord celui de la sécurité civile. Celle-ci, élargie au questionnement de la gestion de crise, leur permet de trouver de nouvelles marges de manœuvre pour intervenir dans la prévention des risques dans un second temps.

En outre, l'identification de ce « souci » particulier permet de faire la jonction entre d'une part une prescription politique portant des injonctions fortes, ambitieuses, mais souvent générales et peu précises, et d'autre part, une multitude de dispositifs de politiques publiques relatifs à la « prévention des risques » et à la « gestion de crise ».

D'abord, leur souci des risques endo-urbains répond à des objectifs aussi vagues que : « être prêts face aux crises potentielles », « réduire les risques », « être résilients ». C'est à ces injonctions politiques et sociales qu'ils s'efforcent de répondre. Elles sont d'autant plus vagues que les intercommunalités, leur structure, n'ont que très peu de compétences en matière de risques et de crise. Elles ne correspondent à aucun métier ou à aucune professionnalité précis et prédéfini. C'est par leur action que les professionnalités sont construites et définies. Ensuite, ils n'exercent pas dans un champ vierge de l'action publique. Au contraire, nous avons vu qu'ils doivent évoluer dans un champ saturé de dispositifs et de politiques publiques dont ils sont rarement à l'origine (PAC, PPR, PCS, etc.). Nous avons vu également que les services intercommunaux des risques et des crises ne parviennent pas immédiatement à intégrer l'intégralité des dispositifs qui leur semblent pertinents pour faire face aux risques et aux crises. Mais progressivement, en acquérant des compétences, en construisant des relations infra-organisationnelles, ils essaient de mobiliser l'ensemble des leviers possibles pour diffuser leur définition des risques endo-urbains. Cette présence au sein de tous les dispositifs locaux de prévention des risques et des crises constitue leur assise pour proposer de créer des liens à la fois entre ces dispositifs spécifiques, mais également d'intégrer davantage ces dispositifs au territoire dans son ensemble (partie 3).

Finalement, par leur pratique intégrée et territorialisée de la gestion des risques et des crises, les agents des collectivités locales qui exercent ces « métiers flous » proposent une façon différente d'y faire face. En associant des actions de prévention des risques et de gestion de crise, en assumant

une définition extrêmement souple des situations de risques et de crise à traiter, c'est une autre façon de faire face qui émerge localement. Nous avons proposé de la synthétiser par la notion de « vivre avec » le risque. « Vivre avec » les risques et les crises implique de penser la cohérence de l'ensemble des mesures possibles et souhaitables pour y faire face. Les agents intercommunaux ne veulent pas se contenter d'un type d'action ou d'outils, mais cherchent à les conjuguer : c'est à partir de cette façon de faire très transversales qu'ils vont proposer des façons d'articuler les dispositifs locaux. C'est dans cette pratique d'articulation qu'émerge leur stratégie pour vivre avec les risques. Elle va se confronter à la pratique classique des services de l'État, les autres acteurs locaux majeurs dans la gestion des risques endo-urbains.

Toutefois, nous avons vu que comme pour les métiers flous étudiés par Gilles Jeannot, le maintien du flou consubstantiel à l'activité professionnelle se confronte à des processus d'institutionnalisations de cette activité, au travers de réformes qui réduisent les moyens des intercommunalités, dès lors, dans un contexte de reprise en main financière, organisationnelle et fonctionnelle des EPCI. Dès lors, le « flou » des métiers des services des risques et des crises intercommunaux est plus complexe à préserver – questionnant leur capacité à développer leur proposition pour « vivre avec » les risques et les crises.

Conclusion de la partie II

Au cours de cette deuxième partie, nous avons exposé les positionnements des principaux acteurs locaux intervenant en matière de risque et de crise, et dégagé deux façons très différentes de conceptualiser et pratiquer l'intégration des politiques publiques et stratégies face aux risques et aux crises. Les prises sur les risques et les crises que proposent respectivement les DDT(M), les SIRACED-PC et les services de risques et de crise des intercommunalités sont très différentes. Les agents des SIRACED-PC interviennent sur des objets de crise, aux limites très souples. En DDT(M), les agents construisent des catégories de risque bien plus contraintes. La continuité des notions de risques et de crise n'a donc rien d'évident, et l'intégration des pratiques est avant tout pensée comme la collaboration entre deux services bien distincts. Celle-ci s'institutionnalise au cours des 10 dernières années, permises par des changements réglementaires plus que des initiatives locales. Les agents continuent à penser leurs pratiques comme évoluant séparément, mais proposent davantage de synergies entre elles.

Les agents des intercommunalités, eux, font émerger une conception bien différente des risques et des crises, qui apparaissent dans un *continuum*, pris en charge par des pratiques intégrées. Leurs « métiers flous » leur permettent de proposer une approche transversale sur ces objets, que nous avons proposé de qualifier comme la tentative de « vivre avec les risques et les crises ». La pérennité de cette proposition est questionnée, du fait des efforts d'institutionnalisation que connaissent ses services, mais également de leur confrontation avec les autres pratiques d'intégration dans les territoires urbains. Cette confrontation se manifeste tout particulièrement dans la mise en œuvre des dispositifs locaux.

Au cours de cette partie, nous avons en effet commencé à rencontrer un certain nombre de dispositifs que ces acteurs locaux prennent en charge ou développent dans leurs pratiques. Nous proposons à présent de déplacer la focale d'analyse davantage sur ces dispositifs : Plan de prévention des risques technologiques, d'inondations ou littoraux (PPRT, I ou L), mission référent départemental inondation (RDI), Plan de mise à l'abri des activités économiques (PMA-AE), plan communal de sauvegarde (PCS), etc. À partir de leurs positionnements différents, les acteurs locaux négocient, mobilisent et déploient différents dispositifs socio-techniques qui prennent en charge les risques et les crises. Cette partie II a donc constitué un jalon que nous approfondissons à présent, dans la partie suivante, en nous intéressant plus spécifiquement à ces dispositifs, et en en introduisant de nouveaux.

PARTIE III : Les articulations mises en œuvre et négociées pour une action publique intégrée

La seconde partie de la thèse (chapitres 3 & 4) a montré que les principaux acteurs locaux proposaient deux façons différentes de conceptualiser et pratiquer l'intégration des politiques de prévention des risques et de gestion de crise : les penser comme un tout (approche des collectivités locales), ou bien les penser comme deux domaines devant cohabiter (approche des services déconcentrés de l'État). Mais ces acteurs locaux porteurs sont en prise avec un certain nombre d'outils communs et partagés pour faire face aux risques et aux crises localement. L'analyse porte à présent sur la façon dont ils parviennent à « mettre en mouvement » les dispositifs existants, pour *in fine*, transformer les pratiques locales pour faire face aux risques et aux crises. L'enjeu est toujours de comprendre comment les « stratégies » pour faire face aux risques et aux crises peuvent être mises en lien, à partir des dispositifs d'action publique déployés localement. Il s'agit de décrire les différentes formes concrètes « d'intégration » de ces politiques publiques à l'échelle locale, et de comprendre comment ces intégrations font évoluer les modalités de faire face localement aux risques et aux crises.

Ce faisant, nous allons également élargir l'enquête à d'autres espaces, adjacents à la question des risques et des risques, et d'autres acteurs, collaborant avec les trois principaux services locaux sur lesquels nous nous sommes concentrés jusqu'à présent.

Le chapitre 5 vise à observer finement les modalités possibles d'articulation entre dispositifs : il propose des outils pour orienter l'analyse et le regard pour décrypter les articulations. L'intégration de ces politiques publiques et de ces notions n'est plus vue à travers des positionnements et les collaborations de chaque acteur, mais par des articulations proposées entre les dispositifs sociaux-techniques, et par ces dispositifs. Nous proposons donc d'analyser plusieurs situations d'articulations entre dispositifs identifiées dans nos terrains d'enquête. L'étude dans le détail de chacune de ces situations d'articulations nous conduit à élaborer une typologie qui rend compte de la diversité de ces modes d'intégration.

La chapitre 6 rend compte ensuite des dynamiques locales d'articulation, et de la transformation induite des modalités de faire face aux risques et aux crises. Il permet de comprendre comment s'opérationnalise ainsi la représentation intégrée de « vivre avec » les risques et les crises, par une modification des pratiques locales. Il est centré sur les transformations affectant la prise en compte des risques dans l'urbanisme et les transferts non négligeables vers les pratiques de gestion de crise et de leur préparation.

Chapitre 5 - Éléments d'une géographie de l'articulation des dispositifs socio- techniques face aux risques et aux crises

Ce chapitre a pour objectif de présenter des éléments d'analyse et des outils pour décrire et analyser ces « articulations » entre les dispositifs socio-techniques mis en œuvre localement pour faire face aux risques et aux crises à l'échelle locale. Il s'agit de comprendre les conditions et les formes prises par l'intégration de ces politiques publiques, en partant des procédures, des instruments, et des outils qui rendent concrets les politiques publiques. *In fine*, l'enjeu est de mettre en lumière les différentes façons dont ces dispositifs socio-techniques pour faire face aux risques et aux crises sont transformés, faisant évoluer dans le même temps les modalités de faire face à ces phénomènes localement. C'est pourquoi le chapitre vise à construire une typologie des formes d'articulations.

Nous proposons pour cela de commencer par quelques éléments préalables permettant de cadrer l'analyse de « moments » et situations d'articulation des dispositifs locaux pour faire face aux risques et aux crises (6.1). Nous appuyant sur ces éléments, nous détaillons un certain nombre de ces moments afin d'obtenir un panel le plus large possible des formes d'articulations rencontrées, suivant plusieurs situations : les relations réglementaires (6.2), les articulations autour des collaborations croisées entre prévention et gestion de crise dans leurs « temporalités » respectives (6.3), les articulations autour de l'alerte (6.4), celles autour des retours d'expérience (6.5), pour finir par celles autour des cas spécifiques des PAPI et SLGRI (6.6). Enfin, nous proposons une typologie d'analyse de ces articulations, qui permettra de rendre compte de cette diversité (6.7).

1. L'analyse des dispositifs socio-techniques : éléments préalables

Nous avons brièvement présenté dans la méthodologie (chapitre 3), la méthode adoptée pour définir et identifier les « moments » d'articulations entre dispositifs, que nous étudions à présent. Cela nous a permis d'aboutir à une définition : **une articulation est une situation où différentes stratégies pour faire face aux risques et aux crises sont mises en relation ou en dialogue, associées, liées ou questionnées conjointement, par un ou plusieurs dispositifs socio-techniques mis en œuvre localement.**

Cette définition a été co-construite avec l'identification d'une petite trentaine de moments d'articulations, dont nous avons proposé une première lecture replacée dans la chronologie d'enquête (chapitre 2 Figure 4). Il s'agit à présent de remplacer ce compte-rendu davantage descriptif, et d'analyser ces articulations. Le chapitre ne pourra pas détailler l'ensemble de ces moments d'articulations identifiés, mais revient sur une quinzaine d'entre eux (Figure 18 page suivante). L'analyse de l'articulation des dispositifs s'appuie sur deux entrées.

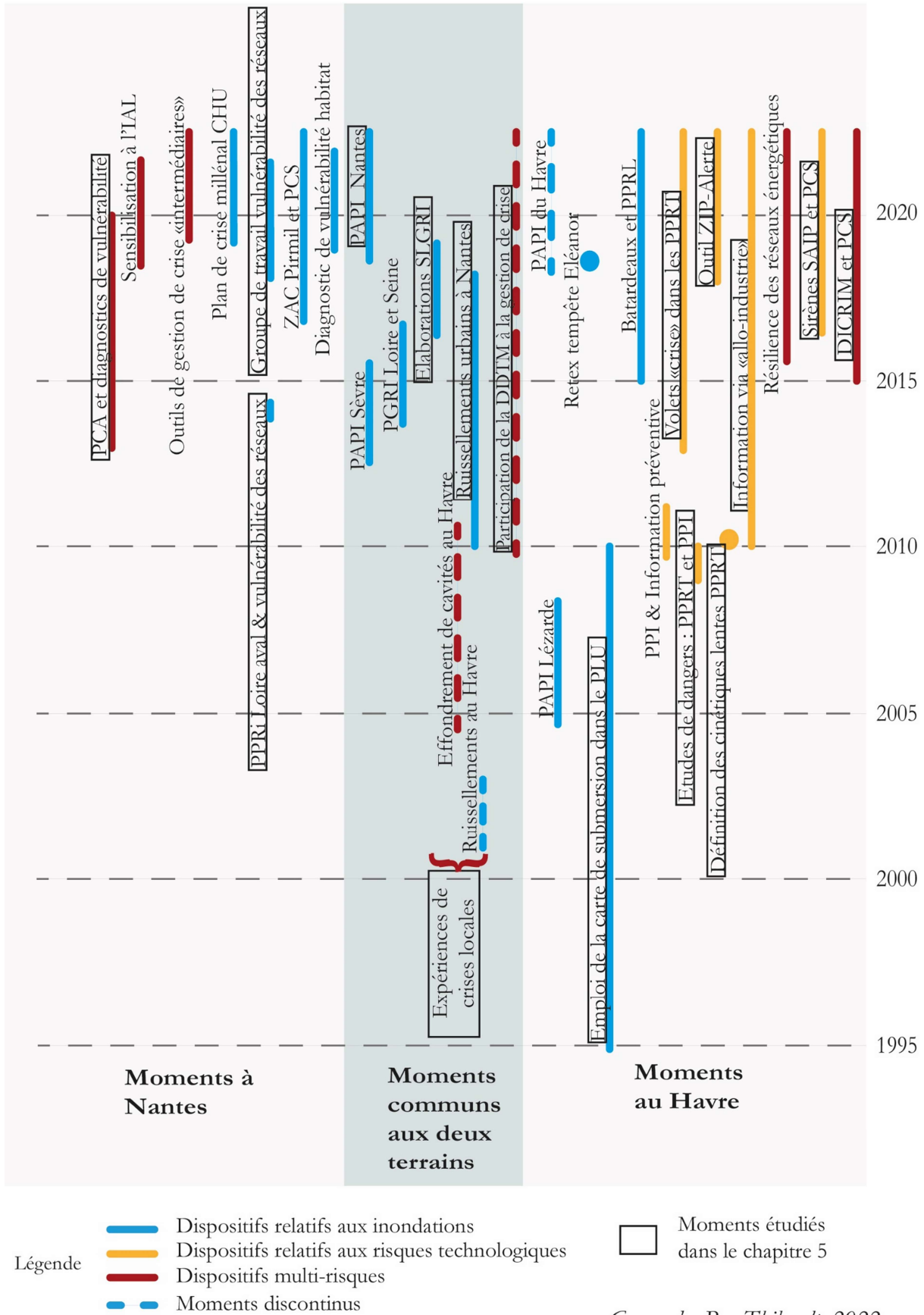


Figure 18 : Moments développés pour l'analyse des articulations

D'une part, nous proposons de remobiliser les cadres préexistants qui permettent de penser les articulations. L'organisation réglementaire propose un certain nombre de relations entre les dispositifs locaux, qu'il nous faut identifier. Par ailleurs, plusieurs objets spécifiques ont émergé des chapitres précédents étudiant les positionnements des acteurs, nous permettant de dégager quelques configurations à étudier de façon plus approfondie des démarches « englobantes », des collaborations croisées de la prévention des risques à la gestion de crise, et *vice versa*. Ces différents cadres analytiques invitent à penser une variété d'objets susceptibles de porter des liens entre les stratégies de gestion des risques.

D'autre part, nous mobilisons la décomposition des stratégies d'action publique que nous avons développée dans le chapitre 2. Elle nous fournit une grille de lecture fine pour décrypter les différentes pratiques des acteurs locaux. Il nous faut toutefois tenir compte de ses limites, puisqu'elle définit préalablement les axes principaux des modalités de faire face aux risques et aux crises, sans présager des différentes « prises » rencontrées localement.

1.1 Quelques connexions remarquables déjà identifiées

Nous commençons par revenir sur les connexions « réglementaires », identifiées dans une analyse *top-down*. Dans un second temps, nous revenons sur les apports assemblés au fil des chapitres précédents.

L'analyse top-down

Nous avons brièvement évoqué dans le chapitre 2 l'existence de relations « réglementaires », entre les dispositifs locaux mis en œuvre face aux risques et aux crises. Déployons à présent les différentes formes de coordination « par le haut », par les cadres réglementaires, des dispositifs mis en œuvre localement.

Le cadre français de gestion des risques et des crises est hérité d'une lente incrémentation de réglementations, qui ont parfois ajouté des dispositifs sans supprimer leurs précédents, et fait converger des mesures issues de cadres réglementaires initialement très éloignés. Si la sédimentation de ces dispositifs ne les rend pas nécessairement cohérents (Gralepois 2019), ces différents cadres réglementaires ont pu proposer différentes « connexions » entre dispositifs. La Figure 19 rend compte de la variété de ces liens, qu'elle propose d'envisager sous cinq modes différents de connexions :

- En matière d'urbanisme, la législation française prévoit des rapports de « compatibilité » entre des documents : la norme dite inférieure doit respecter les principes essentiels de la norme dite supérieure. Nous y avons adjoint d'autres rapports d'obligation de prise en compte (comme l'obligation d'annexer les plans de prévention des risques - PPR aux plans locaux d'urbanisme - PLU, ou l'imposition de la planification de crise zonale dans la planification de crise départementale). Ils ne sont pas issus des réglementations de l'urbanisme, mais de l'Environnement, ou de la Sécurité civile. Ensemble, ces différents liens constituent le type de relation « s'impose à » : les acteurs du second dispositif doivent nécessairement respecter les principes du dispositif imposé.

- Une règle plus spécifique concerne les rapports entre PGRI (dispositifs de gestion des inondations) et SDAGE (dispositif de gestion des eaux). Bien que la législation ait pris soin de distinguer les compétences de chacun des documents¹⁸⁶, les intrications entre les documents sont telles que des actions conjointes sont identifiées (concrètement, les mêmes dispositions existent dans les deux documents). Cela implique donc que l'élaboration et la mise en œuvre de ces documents soient fortement coordonnées. L'un ne s'impose pas à l'autre, mais leurs objectifs doivent être pensés ensemble, c'est ce que nous avons qualifié de « cohérence mutuelle ».
- Sans que cela constitue un rapport dont la nature soit définie réglementairement, la législation construit également des liens d'obligations, lorsque l'existence d'un dispositif donné rend obligatoire la création d'un autre dispositif. C'est le cas en particulier pour les PPR et les PPI qui rendent obligatoire la réalisation de PCS et de DICRIM pour les communes, ou le classement en Seveso seuil haut qui rend obligatoire la création d'une commission de suivi de site (CSS). Les liens entre les dispositifs sont alors plus distendus : l'un engendre la création de l'autre, mais ne dicte pas spécifiquement son contenu. Nous avons qualifié ces relations de « rends obligatoire ».
- Un certain nombre de rapports apparaissent comme « semi-réglementaires » : la législation ne les définit pas, mais sa déclinaison mentionne des relations entre les documents. Il s'agit de toutes les occasions de références réglementaires à d'autres documents. En particulier, les guides d'élaboration de différents dispositifs (PCS, PPR, DICRIM, etc.) décrivent l'ensemble des autres dispositifs pouvant constituer des ressources pour accompagner l'écriture. Ce sont les rapports que nous avons qualifiés de « nourrit ».
- Enfin, nous avons choisi d'isoler le cas spécifique des SLGRI et des PAPI, qui auraient pu être envisagés dans la catégorie précédente. Nous l'avons indiqué aux chapitres 2 et 3 (encadré 3.8), ce type de dispositif a pour vocation à mettre en cohérence l'ensemble de tous les leviers locaux pour faire face aux inondations (PCS, PPRi, DICRIM, etc.). Afin de souligner la grande spécificité de ces dispositifs, et dans un souci de lisibilité, nous proposons de les envisager séparément, à travers une catégorie de « mise en dialogue » - qui rassemble tous les dispositifs évoqués dans la réglementation, et le cahier des charges des PAPI¹⁸⁷. Parviennent-ils réellement à mener cette transversalité ? Il nous faudra élucider ce cas plus avant.

Ce qui est frappant, au regard de ce schéma, c'est qu'il n'y a somme toute, que peu de liens prévus ainsi réglementairement qui s'affranchissent des silos des cinq politiques publiques principales qui participent à la gestion des risques et des crises (sécurité civile, prévention des risques, régulation des industries, urbanisme et gestion de l'eau). La perspective « intégrée » qui a émergé au cours des

¹⁸⁶ Circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation.

¹⁸⁷ Les PAPI nécessitant une labellisation conventionnée avec l'État, celui-ci a édicté à plusieurs reprises un guide détaillé synthétisant les attentes et les conditions du document. Nous nous sommes appuyés sur le guide PAPI 3 dans sa version de 2017 (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et Direction générale de la prévention des risques 2017) – une nouvelle version a été éditée en 2021.

années 1980 n'a pas eu d'effets structurants dans l'organisation réglementaire des dispositifs pour faire face aux risques et aux crises qui doivent être mis en œuvre sur les mêmes territoires.

Ces dispositifs réglementaires ne sont donc pas complètement établis de façon juxtaposée, et la législation prévoit un certain nombre d'articulations entre eux. Les différents rapports qui émergent sont très simples (entraînement de l'un à l'autre, déférence d'un dispositif pour un autre qu'il doit « prendre en compte »). Nous retenons en particulier le statut spécifique des SLGRI et PAPI qui ambitionnent de mettre en cohérence tous les dispositifs locaux existants ; ainsi que des plans de prévention des risques pour lesquels nous avons relevé le plus de relations réglementaires avec d'autres dispositifs. Nous voulons investiguer les rapports plus complexes qui se dessinent par la cohabitation de ces différents outils réglementaires, dans une plus grande pluralité de formes d'articulations.

Quelques configurations remarquables à étudier

Nous avons identifié également plusieurs temps susceptibles de mettre en lumière différentes formes d'articulation entre dispositifs. D'abord, dans le temps court de la gestion de crise, nous avons évoqué la participation des acteurs et des outils de prévention à la gestion de crise, complémentaire dans le temps long à la participation de ces mêmes acteurs à la préparation. De façon symétrique, nous avons évoqué la participation des acteurs et des outils de la crise à la prévention. Les chapitres 3 et 4 nous ont permis de commencer à voir ses collaborations, et les dispositifs sur lesquels elles s'appuyaient. Par exemple, quand les données rassemblées dans les PPR servent à établir des plans de gestion de crise.

Surtout, la décomposition que nous avons proposée dans le chapitre 2 invite à porter l'attention sur trois stratégies spécifiques où les collaborations sont susceptibles de se manifester. D'abord, dans le temps long, les démarches d'inclusion et de sensibilisation des populations, qui correspondent aussi bien à des objectifs de prévention que de préparation. Dans sa thèse, Audrey Borelly pense ainsi le rôle de tous les dispositifs existants, des PPR aux exercices de sécurité civile, comme pouvant potentiellement participer à cette stratégie (Borelly 2019). Ensuite la chaîne prévision-surveillance-alerte, qui invite à penser le passage du temps long de la prévention, au temps plus court de la gestion de crise (Créton-Cazanave 2010). Enfin, la production de connaissances, en particulier après des épisodes de crise, qui assure, via les retours d'expérience, une transition entre les acteurs et outils de gestion de crise vers la préparation à celle-ci, mais également vers la prévention. Nous avons identifié plusieurs moments d'articulations relatives à ces deux dernières, très peu relatives à l'information préventive.

Le chapitre rassemble ainsi les moments d'articulation autour de ces différents objets identifiés : objets « englobants », participations mutuelles de dispositifs de prévention à la préparation de crise et *vice versa*, articulations autour de l'alerte, articulations autour des retours d'expérience. Avant de rentrer dans le détail de ces différentes articulations, précisons comment nous les avons dépliées.

1.2 L'analyse des moments : l'utilisation de la grille de décomposition

L'analyse des moments d'articulation entre dispositifs a mobilisé la grille de décomposition des stratégies élaborée dans le chapitre 2 (Figure 3). Pour illustrer la façon dont cette grille est mobilisée, montrons comment elle permet de rendre compte des articulations prévues réglementairement entre les dispositifs.

L'approche par les dispositifs réglementaires a souligné que très peu de liens existent entre les différents cadres de politiques publiques, mis à part le cas spécifique des PPR. Telles qu'évoquées réglementairement, les relations des plans de prévention avec les autres dispositifs locaux peuvent apparaître très linéaires : le plan de prévention des risques découle d'une connaissance d'un aléa, agit sur la prévention des risques, et implique ensuite une action de préparation à la gestion de crise. La réglementation prévoit en effet qu'un certain nombre de situations imposent ou incitent à leur mise en place. C'est le cas également pour les études de dangers d'équipements industriels qui exposent des enjeux importants ou de la fréquence d'arrêtés CATNAT¹⁸⁸. La connaissance d'un risque élevé implique donc de mener une démarche de prévention des risques. Ces PPR s'imposent ensuite aux plans locaux d'urbanisme (principe de servitude d'utilité publique), et agissent ainsi sur l'urbanisme et le bâti, actuels et futurs. Par ailleurs, l'approbation d'un PPR (mais également d'un plan particulier d'intervention PPI), sur le territoire d'une commune impose à celle-ci de réaliser un plan de gestion de crise local (PCS) dans un délai de 2 ans. Les plans de prévention des risques proposent donc, rien que du point de vue réglementaire, plusieurs articulations entre les stratégies pour faire face aux risques et aux crises. Ces articulations s'inscrivent dans des temporalités longues, sur plusieurs mois voire années.

La Figure 20 synthétise ces articulations. Elle met en évidence les stratégies « articulées » théoriquement par les plans de prévention des risques : l'adaptation du bâti et de l'urbanisation ; la

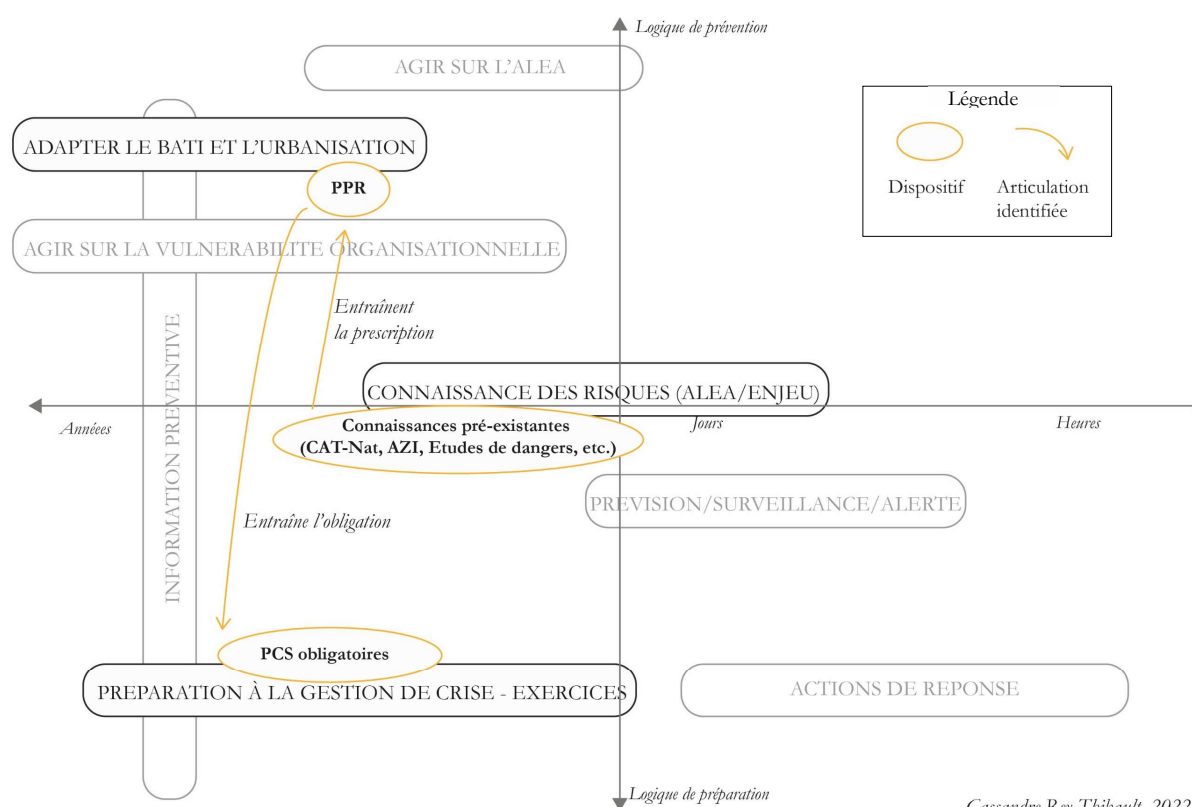


Figure 20 : Les relations réglementaires autour des PPR, une linéarité

¹⁸⁸ Il n'y a pas d'obligation à proprement parler de prescription d'un plan de prévention des risques par les services de l'État en cas de reconnaissance de « catastrophes naturelles » fréquentes. Mais la franchise assurantielle payée par les résidents est modulée en fonction du nombre d'arrêtés, ce qui a pour objectif d'inciter les communes à demander la prescription et l'approbation de PPRN (Mission Risques Naturels 2019).

connaissance des risques ; la préparation à la gestion de crise. Celles qui ne sont pas mobilisées dans les articulations identifiées apparaissent en transparence. Trois dispositifs sont concernés par ce « moment » d'articulations, chacun affilié à une stratégie principale : les plans de prévention des risques, les dispositifs de connaissance, les plans communaux de sauvegarde. Les articulations identifiées sont représentées sous forme de flèches, dont le rôle est explicité. Ici, les articulations sont de l'ordre de l'obligation réglementaire uniquement, l'existence d'un dispositif entraînant un autre.

Cette schématisation s'appuie sur une seule lecture réglementaire. Passons à présent à l'explicitation des propositions multiples d'articulations pratiquées par les acteurs locaux.

2. Explicitations et élargissements de relations réglementaires : le cas des PPR

Nous nous intéressons dans un premier temps à la mise en pratique concrète des relations autour des plans de prévention des risques. Notre attention porte en particulier sur les relations qu'ils proposent permettant de sortir des silos classiques des politiques publiques, pour créer davantage de transversalités entre gestion de crise, prévention des risques, urbanisme, gestion de l'eau, ou contrôle des industries à risques.

Alors qu'ils sont présentés comme les outils phares de la prévention des risques, nous suggérons que leur « centralité » repose également sur leur rôle dans le dialogue et l'échange de l'ensemble des stratégies face aux risques et aux crises. Nous proposons donc de dépasser la description des rapports réglementaires qui les inscrit dans une représentation très linéaire de l'action publique face aux risques et aux crises. L'enquête de terrain souligne que de multiples articulations sont proposées autour de ces dispositifs. Elles remettent en cause cette perspective linéaire.

Tout d'abord, la prescription d'un plan de prévention des risques ne résulte pas toujours de la connaissance précise de l'existence d'un risque. Au contraire, elle peut venir du constat d'une incertitude, d'une méconnaissance, ou de désaccords sur l'ampleur, voire l'existence même de ce risque. Deux des plans de prévention des risques de nos terrains déjà mentionnés caractérisent cette situation : le PPRi nantais et le PPRL havrais. Nous avons détaillé aux chapitres 3 et 4 les négociations havraises ayant conduit à la prescription du PPRL. Alors que la DDTM 76 propose une modélisation par projection du niveau d'eau sur l'ensemble de l'estuaire dans le cadre du TRI, les collectivités contestent sa pertinence en s'appuyant sur des études préalables menées par leur service intercommunal de prévention des risques. Le désaccord porte notamment sur les hauteurs d'eau centennales, et sur la méthodologie de modélisation de l'inondation, prenant en compte la dynamique des marées ou non (voir encadré 3.1, chapitre 3). C'est bien parce que la connaissance de l'aléa est contestée et mise en incertitude que les services de l'État décident de prescrire le plan de prévention des risques. Les premières années du PPRL PANES sont alors consacrées à la réalisation d'une vaste modélisation de la submersion marine, afin que l'ensemble des paramètres soient discutés et acceptés par les parties prenantes. Les collectivités locales auraient préféré une autre solution, qui rende l'étude de l'aléa indépendante de sa prise en compte dans l'urbanisme. Pour les services de l'État, ce choix s'explique par deux raisons : d'une part, la prescription d'un plan de prévention des risques permet d'accéder à des ressources financières et humaines

conséquentes pour réaliser une ambitieuse étude d'aléa¹⁸⁹. D'autre part, ils s'assurent que la prise en compte du risque de submersion sera effective à terme. Ils verrouillent ainsi le lien entre connaissance et prévention. Le processus est relativement similaire à Nantes pour les inondations de la Loire : l'aléa initialement envisagé par les services de l'État est contesté par les acteurs locaux qui estiment qu'il n'est pas assez précis, et ne prend pas en compte les connaissances les plus récentes et le creusement du lit du fleuve. La solution est également la réalisation d'une nouvelle modélisation, dans le cadre du PPRi. À Nantes comme au Havre, l'aléa n'est pas contesté pour lui-même, mais bien parce que les acteurs ont conscience des conséquences pour l'urbanisme d'une modélisation basée sur des hypothèses très « précautionneuses ». La prescription des plans de prévention des risques découle donc également d'une situation où la connaissance sur les risques apparaît insuffisante. Les PPR ont alors vocation à améliorer la connaissance de ces aléas. Dans le même temps, ils orientent la connaissance vers leur finalité bien spécifique, limitant d'autres usages potentiels.

La connaissance plus précise des risques permise par les plans de prévention des risques ne porte pas seulement sur les aléas. Dans les PPRN comme les PPRT, une étape de création de connaissance sur les enjeux est également prévue. Il s'agit en particulier d'anticiper autant que faire se peut l'ampleur des bâtis, activités économiques, et habitants, qui seront concernés par les prescriptions. En particulier, lorsqu'ils établissent les zones de délaissement ou d'expropriation, les agents des DDT(M) estiment les coûts financiers que cela pourra générer pour la collectivité. Ces coûts peuvent ensuite être mis en balance avec d'autres types de mesures, de réduction des aléas en particulier pour les risques technologiques (nous y reviendrons). La connaissance des enjeux générée à l'occasion de l'établissement des PPR constitue ainsi un premier socle de connaissances qui peut servir ensuite aussi bien pour mettre en œuvre les actions de prévention (contact des riverains, des entreprises identifiées), ou pour préparer la gestion de crise. Ainsi, les aléas et les enjeux identifiés à l'occasion des plans de prévention des risques sont les premiers socles de connaissance pour la DDTM 76 afin de réaliser ses outils de gestion de crise à destination de la préfecture.

« Pour répondre à ta question initiale sur comment on utilise les PPR dans ces aspects de crise. Nos cartes par exemple de la Lézarde, récemment, on a travaillé sur l'aspect bassin versant. Donc [ma collègue] [...], avait fait un premier jeu de cartes en croisant les enjeux et les aléas du PPR, notamment l'aléa fort, on se dit que ce sont les zones les plus vulnérables. Ça nous a permis de nous dire, là ce sont les zones les plus à enjeux. Tout ça, la fiche bassin versant, avait aussi été envoyé aux syndicats, qui avaient fait des retours. » Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

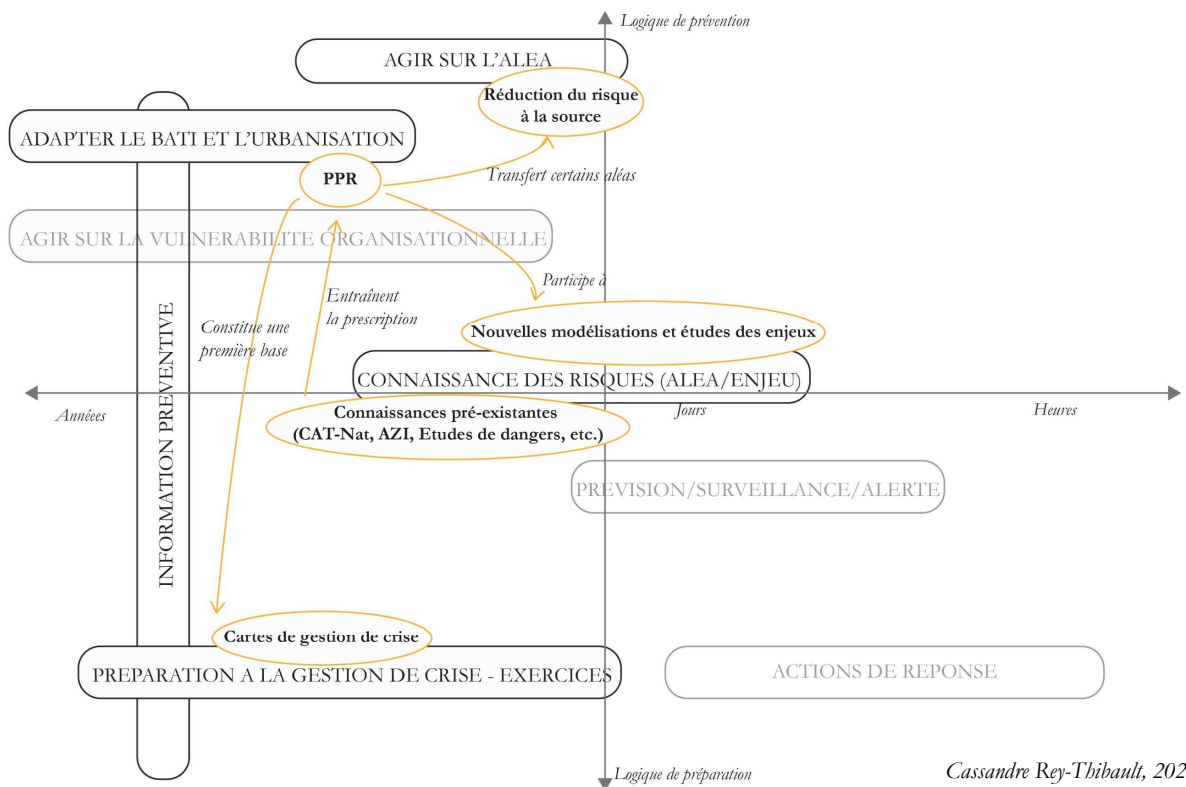
Nous avons vu néanmoins dans le chapitre 4 que ces cartes PPR présentent d'importantes limites pour un usage en gestion de crise. Ce cas est néanmoins emblématique de la participation d'un outil de prévention des risques à la gestion de crise. La prescription du plan de prévention est donc l'occasion de renouveler largement la connaissance existante en matière de risque et de crise, pour un usage de prévention des risques, mais également de préparation à la gestion de crise. Nous verrons par la suite comment des négociations encore plus récentes des plans de prévention des risques contribuent à leur faire intégrer davantage de mesures relatives à la connaissance des risques, et à la préparation à la gestion de crise.

¹⁸⁹ Le fond Barnier (alimenté par la prime CATNAT) et le BOP 181 (la ligne budgétaire du ministère de l'Environnement pour la prévention des risques).

Voyons d'abord comment le PPR crée d'autres connexions avec la gestion de crise. Le plan de prévention des risques technologique prévoit une étape supplémentaire de réflexion sur la « réduction des risques à la source », par exemple, la mise en place de barrières de sécurité qui diminuent les probabilités d'évènements. Si celle-ci permet de diminuer les effets des aléas sur un certain nombre d'enjeux, et donc de réduire les risques, les collectivités locales et l'État peuvent les subventionner. Ainsi, la réglementation prévoit donc une relation de substitution entre les mesures d'action sur l'aléa et celles de prévention des risques. Nous avons vu dans le chapitre 4 que cette substitution avait fonctionné pleinement au Havre au cours des années 2010. Des opérations de réduction des risques à la source ont fait basculer un certain nombre d'aléas sous un seuil de probabilité, qui les exclut de la prise en compte dans le PPRT. Ces aléas sont en revanche centraux lors de l'établissement des plans de gestion de crise que sont les plans particuliers d'intervention. Suivant une logique similaire, nous avons vu dans le chapitre 3 qu'un dispositif purement de gestion de crise, l'exercice de sécurité civile, a été mobilisé par le SIRACED-PC pour participer à la prévention des risques du PPRT. Le recours à l'exercice permet de justifier du seuil de cinétique « lente » en Seine-Maritime, et exclure du PPRT les aléas qui mettent plus de 6h à se déclencher.

Le partage des composantes des études de dangers entre risque et crise est donc souple. Un certain nombre de dispositifs (exercices de gestion de crise, travaux de réduction à la source) permettent donc de réorienter ces différentes composantes des études de danger, en faveur d'une réduction de la catégorie de « risque ». À partir d'un même dispositif de standardisation de la connaissance des aléas générés par les activités économiques, une pluralité d'actions est engagée, de prévention et de préparation à la gestion de crise.

L'élaboration des plans de prévention des risques est donc très loin de n'impliquer qu'une action de prévention par la maîtrise de l'urbanisation (Figure 21). Autour du dispositif PPR s'articulent



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 21 : Les plans de prévention des risques au carrefour des dispositifs locaux face aux risques et aux crises

d'autres outils locaux qui actionnent la palette de prises face aux risques et aux crises. Ces articulations entre les dispositifs s'insèrent en partie dans un contexte réglementaire qui crée certaines connexions, mais découlent essentiellement des pratiques des acteurs locaux, qui mobilisent et mettent en circulation différents outils lorsqu'ils réalisent les plans de prévention des risques.

Les articulations entre les différents dispositifs de gestion des risques et des crises ne sont donc ni complètement nouvelles ni détachées de tout cadre réglementaire. Une observation fine des pratiques des acteurs locaux ces dernières années donne à voir une multiplicité de moyens et de ressorts d'articulations entre dispositifs.

3. Préparation et prévention : les collaborations croissantes

Au chapitre 3, nous avons mis en lumière la façon dont les acteurs locaux de la gestion de crise (SIRACED-PC) et ceux de la prévention des risques (DDTM) institutionnalisèrent leurs collaborations. Ces collaborations s'adosent à des dispositifs socio-techniques, et des instruments d'action publique qui peuvent se trouver transformés.

Deux formes principales peuvent être distinguées : d'abord les moments où les instruments de prévention des risques sont mobilisés dans la préparation à la gestion de crise – et *vice versa* ; ensuite les moments où des instruments plus « globaux », bousculant les catégories d'actions, sont proposés. Nous n'évoquons pas encore ici le cas des SLGRI et PAPI, qui constituent des dispositifs très singuliers.

3.1 Les participations croisées de la prévention et de la préparation

Nous nous intéressons donc d'abord aux moments où des instruments de prévention des risques sont mobilisés dans la préparation à la gestion de crise, et *vice versa*. Plusieurs cas ont déjà été mentionnés. Nous venons de voir comment les cartographies de prévention des risques, en particulier celles des PPR ont pu être mobilisées pour préparer la gestion de crise. Lorsque les DDT(M) institutionnalisent leur participation à la gestion de crise, elles mobilisent l'ensemble des dispositifs qu'elles possèdent. Dans une logique inversée, nous avons vu comment un dispositif de préparation à la gestion de crise – l'exercice de sécurité civile, pouvait être utilisé pour orienter la prévention des risques, lors de la détermination des cinétiques des dangers. Dans ces deux cas, l'usage d'un instrument dans un autre cadre que celui pour lequel il a été envisagé initialement ne modifie en rien son contenu : la carte des PPR ne connaît aucune modification, l'exercice de sécurité civile est mené comme d'autres précédemment. Surtout, ces circulations d'instruments permettent de renforcer les stratégies qui les « reçoivent ». Les gestionnaires de crise bénéficient d'une nouvelle connaissance pour préparer et répondre aux inondations. Les acteurs de la prévention des risques délimitent le périmètre des situations de risques à traiter dans le PPR.

Les deux cas que nous présentons à présent montrent que des transformations plus importantes peuvent être produites par ces usages croisés des instruments : la participation d'un outil de prévention à la gestion de crise, et inversement, peuvent modifier substantiellement les objectifs et les contenus de l'action publique locale.

PMA-AE entre prévention et gestion de crise

Le chapitre 4 nous a permis de découvrir le dispositif des PMA-AE proposés sur la zone industrialo-portuaire du Havre comme dispositif de préparation à la gestion de crise des entreprises riveraines des sites industriels Seveso. C'est le PPRT qui leur prescrit ou leur recommande l'élaboration de ces documents. Un dispositif de gestion de crise est donc introduit au sein de celui de prévention des risques. Mais ce lien spécifique avec le dispositif de prévention des risques se ressent tout particulièrement au moment de leur déploiement. Les PMA-AE, dans leur exercice concret tel qu'ils sont portés par l'association Synerzip-LH, créent davantage de passerelles avec la démarche de prévention des risques.

Nous avons vu au chapitre 3 que l'association Synerzip-LH, en charge de la « gouvernance locale » des opérations collectives de sécurité sur la zone industrialo-portuaire, se trouvait en première ligne pour assurer le déploiement de ces PMA-AE, et avait négocié étroitement avec le SIRACED-PC sur la forme prise par l'intervention et le cadrage de ce dernier. Si l'association a obtenu un format qui privilégie l'appropriation et l'adaptation propre à chaque entreprise, elle doit néanmoins s'assurer que cette appropriation est effectivement réalisée par ces activités économiques de la zone industrialo-portuaire.

Les agents de l'association mènent alors une vaste opération de sensibilisation et de communication pour qu'un maximum d'entreprises ait conscience de leurs nouvelles obligations, et les adoptent effectivement. Le PMA-AE est l'outil phare de leur campagne de communication, au centre de celle-ci, et s'insère alors dans une ambition plus large, pour proposer une démarche complète face aux aléas générés par les entreprises Seveso.

« Ce qu'on a déjà écrit, c'est un accompagnement très concret des activités économiques, en termes de mesures préventives, et notamment c'est tout le travail du renforcement des mesures de protection. Donc là I. quand elle les accompagne, elle a aussi ce discours préventif. C'est vraiment, à chaque fois que l'occasion nous est donnée de pouvoir échanger avec les activités économiques sur le sujet de la sécurité, c'est d'être dans le discours global et préventif. » Entretien « Agent A » Synerzip-LH, 26 octobre 2018.

« Ma mission principale depuis 2016 c'est l'accompagnement des activités économiques dans le cadre du PPRT [...] C'est vraiment la première mission : connaître les entreprises, me faire connaître auprès d'eux. [...] Pour ceux qui sont en zone bleue, dès lors qu'ils ont reçu le courrier qui leur rappelle qu'ils doivent mettre en place un plan de mise à l'abri : plan de mise à l'abri, ça veut dire quoi ? [...] On est loin d'une réglementation qui se rajoute : derrière il y a beaucoup de travail à faire ! [...] En zone bleue, c'est le chef d'entreprise qui prend la décision. Nous on lui présente tous les outils disponibles qui peuvent l'aider dans sa mise en œuvre du PPRT, mais jamais on ne fait le travail à sa place. [...] On a fait des formations [PMA-AE]. À l'issue de celles-ci, on leur propose de les aider dans la mise en œuvre du PMA. Il y a alors des visites de terrain, il y a un conseil sur l'organisation interne, et s'il le faut, de faire une étude de vulnérabilité. Je suis en mesure de les accompagner dans toute la partie technique, et les contacts relationnels avec les bureaux d'étude. [...] » Entretien « Agent B » Synerzip-LH, 14 juin 2019.

Il s'agit d'abord de sensibiliser les entreprises riveraines à l'existence d'un risque, ainsi qu'à leurs diverses obligations nouvelles dans le cadre du PPRT. En effet, les rédacteurs du PPRT ont convenu qu'ils veilleraient particulièrement à informer et accompagner les entreprises riveraines. L'association Synerzip-LH, dont c'est le rôle, peut donc compter sur le soutien des services de l'État. L'agent de la DDTM ayant coordonné l'élaboration du PPRT prépare donc un courrier

officiel, signé par le préfet, aux plus de 200 entreprises situées en zone bleue. Ces courriers sont personnalisés pour chaque entreprise : ils sont accompagnés de cartes centrées sur ses bâtiments, précisant les aléas présents, leur intensité, leur durée, la cinétique, etc. Cela a requis un travail fastidieux, imposant le recensement préalable de toutes les entreprises concernées, puis la réalisation de plus de 1500 cartes. Cela témoigne de l'investissement des services déconcentrés de l'État dans les actions de sensibilisations individualisées. Les porteurs du PPR T s'inquiètent de ne pas prévenir officiellement toutes les entreprises concernées.

Ce courrier, envoyé en novembre 2018, ne constitue en réalité qu'une première étape dans la mobilisation des entreprises riveraines des Seveso. De l'avis des agents en charge du dossier, le courrier n'a pas eu entièrement l'effet escompté : sur les 238 entreprises en zone bleue, seules 150 en ont accusé réception. La sensibilisation passe également par l'organisation de réunions d'information proposées par l'association Synerzip-LH, autour des « rencontres de la sécurité », organisées annuellement. Systématiquement, l'outil PMA-AE est promu au travers de ces différentes campagnes. La sensibilisation au risque apparaît donc comme une étape préalable indispensable au déploiement de l'outil PMA-AE.

Une fois les entreprises « sensibilisées » à l'existence des aléas et de leurs obligations, l'association se propose de les accompagner étroitement dans leur réponse à ces aléas. Les obligations qui incombent à ces activités économiques sont en effet vagues : « la sécurité des personnes », à partir de « mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation de l'activité ». Il s'agit d'abord de réaliser des études de vulnérabilité précises, qui permettent d'évaluer l'effet des aléas sur leurs bâtiments, et leur activité professionnelle. Des propositions de mesures en découlent, qui peuvent être aussi bien d'ordre de la prévention des risques, par le renforcement du bâti, ou bien de la préparation à la gestion de crise. Le PMA-AE apparaît donc seulement comme une étape de cette réflexion plus large. Il en est néanmoins une étape considérée comme centrale.

« L'objectif du bâtiment c'est de protéger les personnes. Si derrière il n'y a aucune organisation autour, on peut toujours avoir un beau bâtiment... Si la personne travaille en extérieur, elle n'a pas le temps de rentrer. C'est comme si on n'avait rien fait. D'où l'intérêt de si prendre un petit peu à l'avance, de prendre le temps de réfléchir au cas par cas. » Entretien « Agent B », Synerzip-LH, 14 juin 2019.

Les dispositifs PMA-AE sont intrinsèquement, dans leur conception, pensés pour allier différentes prises face aux risques industriels, en alliant une connaissance renouvelée sur les enjeux et la vulnérabilité, en préparant la gestion de crise, et en agissant sur la vulnérabilité organisationnelle. C'est pourquoi nous les représentons dans la Figure 22 liés à ces trois stratégies : il s'agit de dispositifs multi-stratégiques.

Dans la façon dont l'association Synerzip-LH les déploie, ils intègrent également des objectifs de sensibilisation et d'information préventive (à l'égard d'un public bien spécifique néanmoins), ainsi que des opérations de réduction de la vulnérabilité par des travaux (Figure 22 page suivante). La prévention affecte donc largement l'outil de préparation à la gestion de crise, au-delà de la seule création et l'obligation.

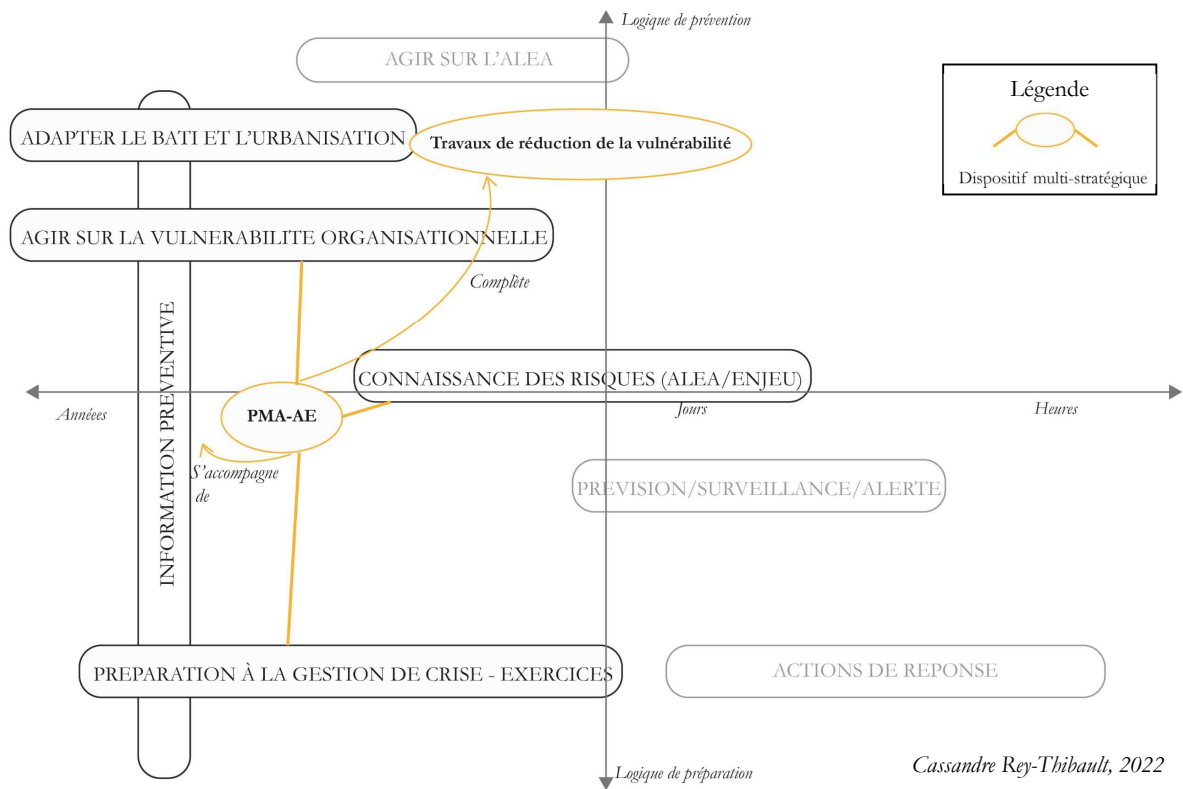


Figure 22 : Les articulations proposées autour du déploiement des PMA-AE au Havre

Il en va de même dans une situation symétrique, l'insertion d'un outil de préparation à la gestion de crise dans un dispositif de prévention.

Vulnérabilité des réseaux : les conséquences du choix des cartes ZIP-ZICH

Un cas particulièrement emblématique à Nantes est l'utilisation d'une carte de gestion de crise dans un dispositif envisagé initialement comme une démarche de connaissance et de prévention des risques : diagnostiquer et réduire la vulnérabilité des réseaux urbains à l'inondation. Ces cartographies ZIP-ZICH, sont dédiées à la gestion de crise des préfectures (nous les avons présentées en encadré 3.6, au chapitre 3). Mais leur diffusion locale va entraîner leur utilisation dans le cadre d'un groupe de travail sur la vulnérabilité des réseaux, orientant très largement les objectifs de celui-ci.

Le groupe de travail sur la vulnérabilité des réseaux aux inondations est une démarche réfléchiée et amorcée sur le territoire nantais suite à l'établissement de la SLGRI. Elle fait partie des mesures prévues dans le PAPI. Après que le distributeur énergétique Enedis s'est vu imposer un diagnostic de la vulnérabilité du réseau électrique dans le cadre du PPRi Loire aval, la concertation locale menée pour établir une stratégie de gestion du risque inondation fait émerger la question des vulnérabilités croisées de tous les réseaux. Le service PGR de la métropole, accompagné des services de l'État (DDTM 44, SIRACED-PC 44), mobilise les différents opérateurs de réseaux, en régie ou délégués, pour étudier les effets dominos de leurs défaillances à l'inondation. Dès le premier groupe de travail, les acteurs présents se fixent une pluralité d'objectifs. D'abord cadrer les études de diagnostic de vulnérabilité : il est essentiel que tous les opérateurs adoptent la même méthodologie de diagnostic, afin de pouvoir croiser et comparer leurs données. Le second objectif concerne l'organisation de l'accès aux données, c'est-à-dire, organiser un cadre de confiance pour

que chaque opérateur partage ses données, souvent privées, confidentielles voire stratégiques, une problématique rencontrée dans d'autres territoires (Gueben-Venière 2017). Enfin, le troisième objectif est « d'améliorer la résilience du territoire ». L'usage de la notion de résilience maintient le flou sur les moyens concrets d'y aboutir. Les mesures évoquées durant les groupes de travail tendent alors à orienter les actions vers des actions très opérationnelles, de gestion de crise : définir les priorités de réalimentations, améliorer la coordination des opérateurs de réseaux en gestion de crise, etc. Néanmoins, les agents évoquent également la possibilité de réduire la vulnérabilité des sites sensibles. C'est dans les choix cartographiques que se lisent les priorisations effectuées.

Au fil des réunions du groupe de travail, ses membres décident d'analyser cette vulnérabilité, non plus à l'échelle du PPRi – qui était celle utilisée par Enedis, mais à partir des scénarios cartographiés dans les ZIP-ZICH. Celles-ci sont présentées lors de la 4^e rencontre du groupe de travail. La diffusion de ces cartes au-delà des services de l'État n'avait rien d'évident.

« Au départ on s'était dit, on ne les diffuse pas ces cartes. Et puis, la préfecture nous a dit, ce n'est pas possible on a des cartes de gestion de crise, on ne peut pas dire aux communes "préparez-vous, faites vos PCS, articulez-vous avec le plan [départemental] ORSEC", sans leur donner les outils, ce n'est pas possible. » Entretien service risque DDTM 44, 21 septembre 2018.

La multiplication de cartographies de l'inondation fait craindre une certaine incompréhension pour les « profanes ». Cela est d'autant plus sensible à Nantes que les ZIP-ZICH cartographient des inondations bien moins importantes que les cartes existantes (PPRI ou AZI) : pour la Loire à Nantes, la hauteur d'eau maximale atteinte au point de référence est un mètre en dessous de celle du PPRI. Mais pour encourager le partage des données entre opérateurs, et souligner son soutien, l'État met en scène ainsi son partage de données « sensibles », non accessibles au grand public. Le choix d'opter pour cette cartographie témoigne également d'une évolution importante donnée à l'action de réduction de la vulnérabilité des réseaux.

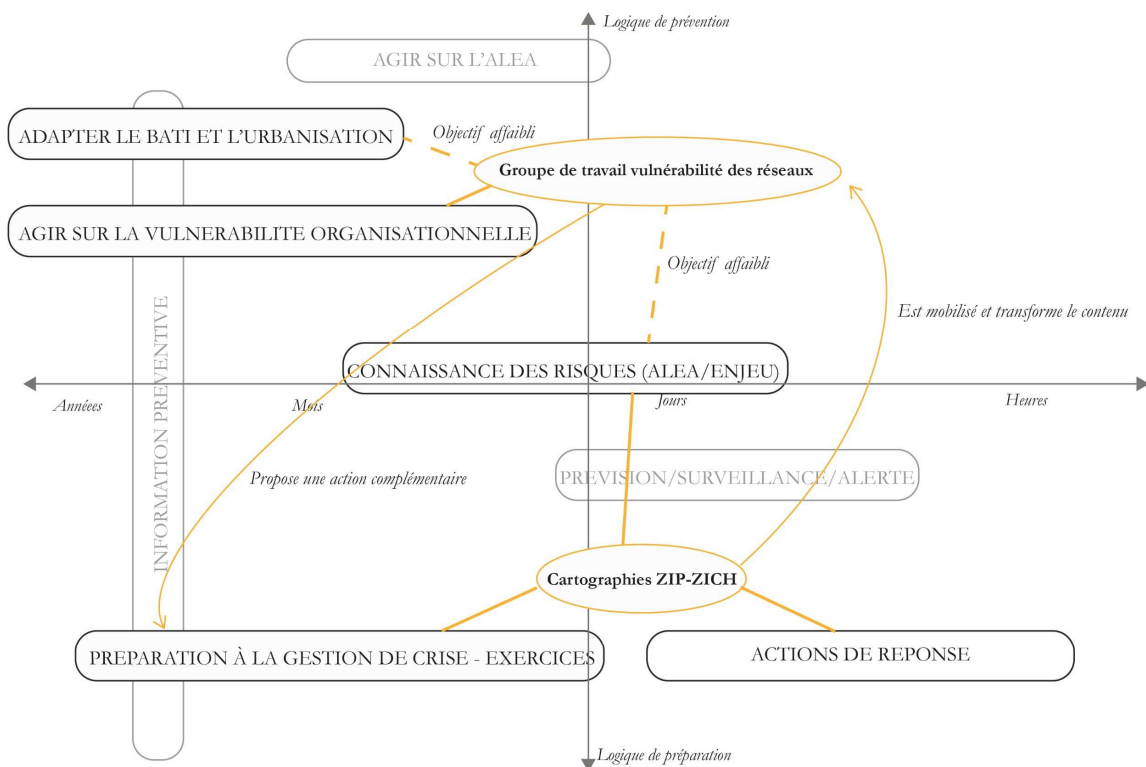
« [pourquoi, dans l'étude de vulnérabilité des réseaux, vous repartez des ZIP-ZICH, plutôt que de repartir de la cartographie PPR]. C'est toujours la grosse question, Enedis s'est basé sur la centennale, il y a le travail de la SNCF qui s'est fait sur la carte TRI de toute la France... Par contre, effectivement, quand on parle d'analyse de vulnérabilité, il y a deux objectifs. Je pense que le premier objectif à l'heure actuelle par rapport aux réseaux, c'est de se préparer à la crise. Parce que les infrastructures sont tellement lourdes, que les gestionnaires de réseaux, ils n'ont pas de budget, en gros pour étanchéifier tous leurs réseaux et le rendre invulnérable. Quand on s'est dit ça, si on prend le PPR, [...] en gros ce n'est pas une enveloppe de crue qui pourrait se produire. [...] L'avantage des cartes ZIP-ZICH c'est que justement elles représentent des phénomènes actuels, et qui pourraient se réaliser... enfin de manière plus certaine que le PPR. » Entretien direction PGR, Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

« Les ZIP et les ZICH ça permet d'avoir une carte de crue plus fréquente, donc on s'était dit que cela pourrait être pertinent de travailler là-dessus dans un premier temps, parce que c'est une zone plus restreinte, et cela permet de concentrer les efforts sur la zone qui a le plus de chance d'être impactée rapidement. Et de voir peut-être un peu moins grand au début, et d'avoir des choses assez opérationnelles pour des petites crises. Mais l'idée, ça serait quand même de couvrir l'ensemble des événements » Entretien service risque DDTM 76, 29 novembre 2019.

Ici, c'est bien l'usage envisagé (la gestion de crise), qui détermine la carte mobilisée (une carte de gestion de crise). Pourtant, la cartographie de vulnérabilité des réseaux correspond d'abord à un objectif de visualisation et de connaissance des effets dominos d'une inondation. Plutôt que de

privilégier les scénarios d'inondation utilisés par les premiers opérateurs ayant analysé leur vulnérabilité (Enedis), le groupe local choisit un troisième scénario, mettant en exergue le besoin de préparation à la gestion de crise. Ce choix fait consensus entre les acteurs locaux. Même la DDTM 44, actrice de la prévention des risques, partage ce choix. La cartographie de prévention des risques du PPRi est jugée de trop long terme, et l'accent est mis d'abord sur une réflexion « opérationnelle », de gestion de crise.

Ce choix de prioriser la gestion de crise repousse d'autant plus les autres usages possibles, aussi bien de diagnostic des effets d'une crue plus importante (centennale), que de mise en œuvre de travaux d'adaptation de ces réseaux (existants ou nouveaux). Le réemploi de cartographies pour d'autres usages que ceux envisagés transforme alors substantiellement la direction des mesures locales de gestion des inondations (Figure 23).



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 23 : Les articulations transformées du groupe de travail réseaux à Nantes

Nous avons donc mis en évidence de nombreuses articulations entre des dispositifs de prévention des risques et d'autres, dédiés à la gestion de crise. Si certaines de ces articulations contribuent à renforcer et consolider le rôle des dispositifs dans leur « stratégie » face aux risques et aux crises, d'autres contribuent à réorienter de façon importante leur usage. Réutiliser une carte de prévention des risques dans la gestion de crise peut permettre de renforcer la prévention des risques. Mais réutiliser une carte de gestion de crise dans une démarche de connaissance et de réduction de la vulnérabilité peut modifier largement les prises que cette démarche va permettre d'activer. La carte de gestion de crise « porte » avec elle ses usages, et la démarche de réduction de la vulnérabilité est sensible à ces usages. De même, l'insertion du PMA-AE au sein du dispositif de prévention des risques qu'est le PPRT affecte en partie son orientation : le PMA-AE ne constitue pas qu'un outil de préparation, mais s'insère dans une démarche plus large, qui fait toute sa place à la prévention des risques. Nous déploierons encore davantage ce cas au chapitre 6.

3.2 De nouveaux outils englobant prévention des risques et gestion de crise

Les exemples précédents nous ont permis de dégager quelques situations où des outils de prévention nourrissent la préparation à la gestion de crise, et *vice versa*. Nous nous tournons à présent vers une autre gamme de dispositifs sociaux-techniques, qui se positionnent encore différemment vis-à-vis de cette segmentation, et proposent des intégrations globales des démarches de prévention et de préparation.

Les plans de continuité à Nantes : l'outil de gestion de crise comme entrée vers la prévention

La ville de Nantes, puis la métropole quand les services de prévention des risques et de sécurité civile ont fusionné, mène depuis le début des années 2000, une réflexion sur les « plans de continuité d'activité » (PCA) de son organisation. Les agents intercommunaux évoquent une première démarche menée suite aux épisodes pandémiques de 2005 et 2009. Le service de sécurité civile de la ville a alors contacté l'ensemble des directions afin que celles-ci anticipent leur fonctionnement « dégradé » en cas d'absence d'une partie importante de leurs personnels. Il s'agit là d'une forme classique de préparation à la gestion de crise, encouragée par le SIRACED-PC 44. Progressivement, la ville décide d'adopter une approche multi-risque, afin que ces PCA soient mis en liaison avec le plan communal de sauvegarde de la commune, et non plus seulement en cas d'épidémies.

« À partir de 2012, après cette pandémie, tout le monde a pris conscience, à commencer par l'État, les pouvoirs publics ont compris qu'il fallait ouvrir, avoir un PCA multi-risque. S'il y a un incendie qui ravage un bâtiment, le transfert des activités, on n'est pas du tout dans le sanitaire, mais le PCA doit pouvoir répondre à tout type de risque, dans la mesure du possible. » Entretien « Agent C » PGR Nantes Métropole, 1^{er} février 2019.

Les agents du service des risques continuent de promouvoir ces démarches, en sollicitant régulièrement leurs collègues pour la mise à jour de ces PCA, en proposant des documents types, etc. Ils cherchent à intéresser et enrôler des agents non spécialistes à la question, à diffuser la problématique de la préparation à la gestion de crise au sein de leur organisation. À cette époque, les PCA de direction sont encore toujours des outils exclusivement dédiés à la préparation à la gestion de crise. Mais à partir des années 2010, leur contenu évolue.

L'Établissement public Loire propose en 2012 un accompagnement technique et méthodologique entièrement financé aux collectivités souhaitant réaliser des plans de continuité d'activité plus poussés face aux risques d'inondation¹⁹⁰. Nantes Métropole s'est inscrite deux fois dans ces démarches : en 2012 pour réaliser un PCA de sa direction des déchets, puis en 2015 pour sa direction des transports. Pour la métropole, il s'agit d'approfondir les PCA précédemment réalisés, en se focalisant sur la problématique inondation. L'accompagnement de l'Établissement public Loire est bien ciblé sur la préparation de la gestion de crise. Dans un premier temps, l'exposition au risque est analysée très finement. Ce ne sont pas seulement les bâtiments et les infrastructures exposés qui sont identifiés, mais également l'ensemble des domiciles des agents, pour visualiser quels seraient les trajets domiciles-travail impossibles à réaliser en cas d'inondation. Cela permet

¹⁹⁰ L'EPL se positionne depuis le début des années 2000 comme un acteur de la réduction des vulnérabilités aux inondations, en promouvant des démarches de diagnostics individualisés aux acteurs économiques, activités agricoles, et même des logements individuels. Les recommandations sur lesquelles ils débouchent laissent une grande part à la gestion de crise (Camp'huis et Devaux-Ros 2006).

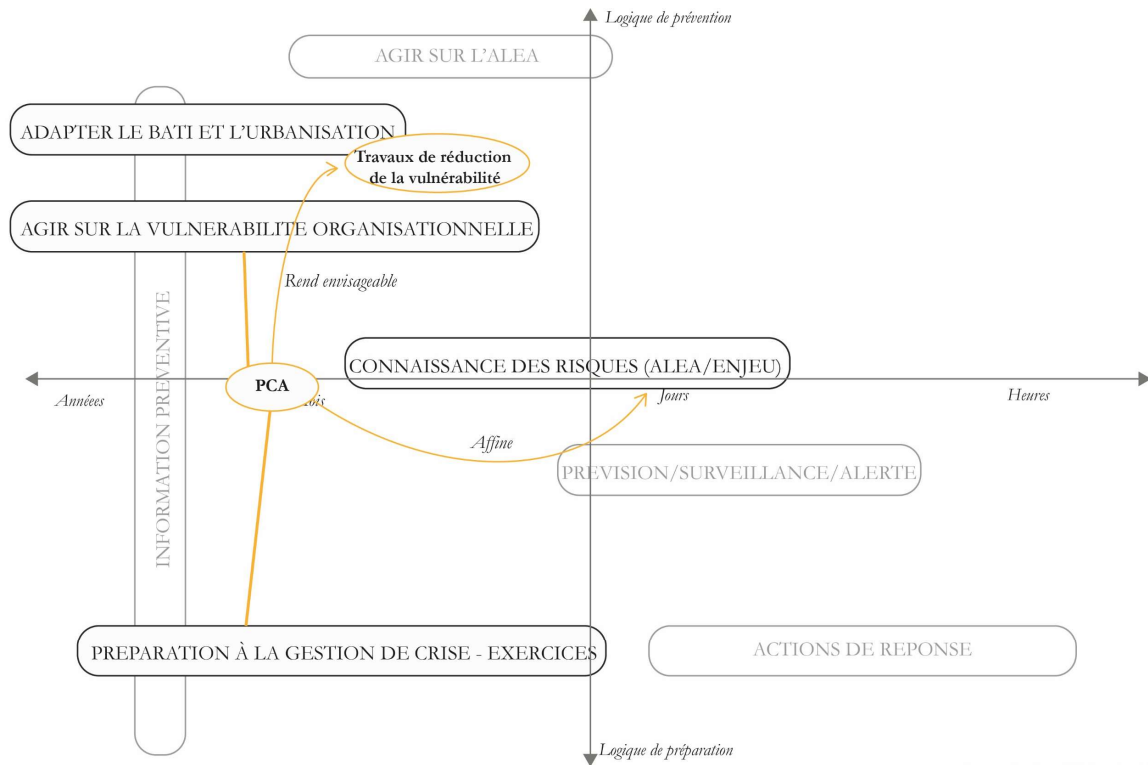
d'aboutir à une estimation plus précise des ressources humaines disponibles en gestion de crise, et de leur localisation. Dans un second temps, les collectivités sont accompagnées par un autre bureau d'étude pour définir des réponses aux carences identifiées, l'objectif étant d'assurer la continuité d'activité. Elles identifient également les outils qui permettront de déployer ces réponses (*annuaires, procédures, plan de communication, organisation d'une cellule de crise, etc.*) (Établissement public Loire 2018). Mais parmi les mesures identifiées, certaines ne relèvent pas directement de la gestion de crise. Le travail de diagnostic permet de mettre en lumière la vulnérabilité spécifique de certains sites essentiels au fonctionnement du réseau.

« Maintenant que le diagnostic est fait, la SEMITAN a sélectionné des axes de travail qu'ils doivent mener - il y a une ou deux études, et des travaux éventuellement. Avec possibilité de financement, parce que là, on rentre dans le cadre du PAPI. » Entretien « Agent C » PGR Nantes Métropole, 1^{er} février 2019.

Pour le service des transports nantais (dont la délégation est assurée par la SEMITAN), c'est le cas d'un centre technique des bus situé en zone inondable, à Trentmoult, au sud de l'agglomération. Sur ce site, les bus desservant la grande partie sud de l'agglomération sont approvisionnés en carburant, entretenus et remisés. Avec l'aide du bureau d'étude, et des agents intercommunaux des risques, la direction des transports réfléchit à réduire la vulnérabilité en réalisant des travaux sur ce site technique, voire même en déplaçant certaines de ses activités qui doivent être poursuivies en cas d'inondation (l'approvisionnement en carburant notamment). Des mesures spécifiques de réduction de la vulnérabilité (mitigation) sont donc envisagées pour certains des sites affectés par l'inondation. L'opportunité de la manne financière que représente le PAPI rend d'autant plus envisageable cette suggestion : contrairement aux mesures de gestion de crise, celles de réduction de la vulnérabilité peuvent être financées dans les PAPI. Le PAPI joue ici pleinement un rôle pour faire advenir des initiatives locales qui peineraient sinon. Au cœur d'un programme de préparation à la gestion de crise émerge l'initiative de programmes de réduction de la vulnérabilité qui faciliterait cette gestion de crise, et réduirait le risque.

Le service intercommunal des risques et des crises tente également de profiter du contexte de la SLGRI pour inciter leurs collègues de la direction des transports, et du délégataire (la SEMITAN), à poursuivre cette dynamique de préparation. Ils leur proposent de rejoindre le groupe de travail sur la « vulnérabilité des réseaux » qu'ils animent – mais sans grand succès. Pour l'heure, l'outil de préparation à la gestion de crise, le PCA, a donc été essentiellement élargi à la réduction de la vulnérabilité. Il n'a pas réussi à connecter l'organisation à une autre démarche locale, d'approfondissement de la connaissance des interdépendances entre les réseaux, en cas d'inondation.

C'est au sein même du dispositif de préparation à la gestion de crise que se concrétise une action de prévention des risques. Là où l'inondation était envisagée comme une source potentielle de crise inévitable et face à laquelle l'organisation doit se préparer, des possibilités très concrètes émergent pour réduire le risque qu'elle représente. La connaissance plus fine de l'exposition aux inondations, et la mise en lumière de la complexité engendrée pour la gestion de crise créent une fenêtre d'opportunité pour envisager des mesures de réduction de la vulnérabilité (Figure 24). Celles-ci sont rendues crédibles, bien qu'elles soient plus coûteuses que les actions de préparation. Ce qui fait risque et crise est donc enchevêtré.



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 24 : Les articulations autour des PCA de Nantes Métropole

Les risques liés aux réseaux électriques au Havre

L'émergence de la problématique de vulnérabilité des réseaux aux risques au Havre est particulièrement parlante d'une dimension indéterminée, dans une démarche associant prévention des risques et préparation à la gestion de crise.

Avant d'explorer comment ce sujet émerge dans le cas du Havre, prenons le temps de souligner qu'il n'existe pas de cadre formel strict pour traiter la question de la vulnérabilité des réseaux et des principales infrastructures urbaines (transport, énergie, eaux, assainissement, etc.) en France et en particulier pour les réseaux électriques (encadré 5.1). Cela laisse ainsi d'importantes marges de manœuvre aux acteurs locaux pour développer les modes d'action qu'ils préfèrent.

Encadré 5.1 : Le cadre réglementaire pour la vulnérabilité des réseaux électriques face aux risques

La relation entre les réseaux électriques et les risques est une réflexion croissante en France. Sont mises en avant à la fois la vulnérabilité de ces infrastructures à différents risques (exposition et endommagement), mais également leur criticité, c'est-à-dire les conséquences que leurs défaillances engendrent pour d'autres réseaux, les organisations, les territoires. Si elle peut s'insérer dans une réflexion plus large de la vulnérabilité de l'ensemble des réseaux techniques urbains aux risques (parfois désignés comme « infrastructures critiques »), de nombreuses approches restent menées réseau par réseau, risque par risque (Lhomme 2012).

Les approches d'infrastructures « vitales » manifestent également ces approches segmentées. Jusque dans les années 2000, les réflexions sur la sécurité portent essentiellement sur les infrastructures considérées comme « vitales » face aux risques de sabotage – mais pas l'ensemble des réseaux. Cette réglementation a été refondée en 2007 en introduisant la notion de secteur d'activité et d'opérateurs d'importance vitale.

Les opérateurs des 12 secteurs d'importance vitale identifiés doivent « coopérer à leurs frais [...] à la protection [...] contre toute menace » et réaliser « les mesures de protection prévues à un plan particulier de protection » (articles L1333-2 et L 1333-3 du code de la défense)]. Ce sont les fonctions structurantes des réseaux (production, transport) qui sont concernées, et non le maillage fin de distribution à l'échelle urbaine.

Serge Lhomme situe aux retours d'expérience des inondations à la fin du XXe siècle (Nîmes 1988, sud-ouest 1999), le début d'une réflexion plus contemporaine sur les inondations, qui met en particulier en exergue la vulnérabilité et le rôle des réseaux électriques (Lhomme 2012). Ces retours d'expérience ont contribué à une disposition réglementaire de la loi du 13 août 2004, qui exige que les gestionnaires de réseaux prévoient « les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise » (Article 6, loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile). L'application de ces mesures a dans un premier temps conduit à développer des plans de remise en service, pour réparer et rétablir rapidement les réseaux en cas d'endommagement. Cela est passé notamment par la mise en place chez Enedis (Ex-ERDF) de la force d'intervention rapide électricité (FIRE), déjà déployée plus d'une quarantaine de fois sur le territoire métropolitain (Enedis 2017). Mais les inondations successives (Var 2010, Xynthia 2010) continuent de montrer que la sécurisation des réseaux n'avance que peu (Lhomme 2012). Une étude du ministère de l'Environnement estime en 2005 que le réseau électrique est le plus « agressif » pour la société, du fait d'une grande dépendance de tous les autres réseaux (MEDD 2005). Alors que les réflexions restent essentiellement sectorielles, elles patinent faute de cadre réglementaire exigeant, ou d'initiatives menées par le gestionnaire de réseau.

Au Havre, la problématique de la vulnérabilité des réseaux émerge de façon discontinue, et par l'agrégation de différentes initiatives portées par la collaboration entre le service intercommunal des risques, la DIRM, et les représentants locaux de l'opérateur de distribution énergétique, Enedis. Les premières collaborations entre le service des risques et Enedis remontent à 2015, lorsqu'une coupure électrique sur l'ensemble du territoire provoque un incident industriel relativement dangereux (encadré 5.2).

Encadré 5.2 : Le délestage de 2015 au Havre, la prise de conscience face aux vulnérabilités électriques

Une nuit de l'été 2015, le gestionnaire national de transport d'électricité, RTE, décide d'un délestage sur une partie de la Seine-Maritime, suite à de fortes chaleurs rendant certaines infrastructures de production défaillantes. Ces procédures, encadrées, consistent à couper préventivement un certain nombre de clients pour réduire la demande électrique et éviter que l'ensemble du réseau ne s'effondre suite au déséquilibre offre/demande. L'ensemble de la plateforme industrialo-portuaire havraise est concerné. Une cellule de crise préfectorale (COD) est montée afin de superviser les éventuels dysfonctionnements. Or au Havre, l'une des industries Seveso ne parvient alors pas à allumer ses générateurs électriques internes. Les processus industriels amorcés ne sont plus contrôlés, et l'usine commence à rejeter de l'ammoniac, nécessitant l'intervention des pompiers et le déclenchement du plan d'urgence interne (POI). Si ces rejets sont rapidement maîtrisés, suite notamment au rétablissement du courant électrique au petit matin, l'épisode a montré plusieurs défaillances majeures dans la gestion de la crise. Du côté de l'entreprise, les générateurs électriques auraient dû être fonctionnels. La coupure électrique a également engendré les coupures des communications, la préfecture n'a été alertée que trop tardivement des incidents. L'épisode a été particulièrement angoissant pour les agents de la DIRM, qui ont bien cru être menés à déclencher pour la première fois les sirènes d'alerte à la population. Le délestage provoque suffisamment de perturbations localement pour qu'un retour d'expérience soit organisé à la préfecture de Rouen. Les raisons et l'organisation des délestages électriques sont alors présentées à la fois par l'entreprise RTE et

les agents locaux d'Enedis. Enedis a en effet des postes spécifiques de « représentants territoriaux », qui assurent l'interface entre les directions techniques de l'activité et les collectivités locales qui détiennent le réseau de distribution.

À l'issue du retour d'expérience organisé à la préfecture, le directeur de la DIRM prend pour la première fois contact avec le représentant territorial d'Enedis.

« À la fin de la réunion, je vais voir le représentant d'Enedis. D'abord c'était très intéressant sa présentation, et je lui ai dit "je ne sais pas si vous serez d'accord avec moi, mais j'ai quand même l'impression qu'on s'est dit tous plein de trucs, c'est quand même technique, et je suis sûr qu'on est les 2/3 à ne pas avoir tout capté". Il a rigolé un peu, je pense qu'il partageait. Mais je lui dis : pour autant, je pense que notre territoire, comme tout autre sans doute, a encore plein de progrès à faire. Nous on a des soucis, les industriels ont des soucis, et ce que je vous propose, c'est qu'on prenne l'habitude de se rencontrer et de réfléchir à ce qu'on pourrait faire ensemble. D'ailleurs on a tellement fait de choses ensemble qu'on a monté les actions sur les référents intempéries, etc. Et ça a été jusqu'à des échanges techniques où je les ai associés [à l'échelle nationale] » Entretien direction DIRM CODAH, 12 mars 2019.

Le contact entre le directeur de la DIRM et le représentant territorial d'Enedis est fructueux, ce dernier étant sensible aux questions de risque et de crise. Ils commencent par s'informer mutuellement de leurs organisations respectives en situation de crise, proposent des démarches d'amélioration de celles-ci, et investissent rapidement les problématiques de réduction de la vulnérabilité des réseaux locaux face aux différents risques de submersion. Détaillons.

En matière de gestion de crise, l'entreprise de distribution d'électricité s'est structurée depuis une vingtaine d'années pour rétablir au plus vite le réseau électrique. À l'échelle nationale, l'entreprise a des objectifs à atteindre en matière de durée maximale de coupure des abonnés : elle a des pénalités financières dès lors que des clients sont privés d'électricité plus de 5h¹⁹¹. Cette réponse passe principalement par le déploiement de la force d'intervention rapide électricité (FIRE), qui intervient sur tout le territoire français. De ce fait, ces moyens humains sont complètement a-territoriaux, et ne connaissent ni les acteurs, ni les vulnérabilités, ni les enjeux locaux. Une des difficultés persistantes d'Enedis dans la réponse d'urgence repose donc sur l'adéquation de cette intervention aux caractéristiques et besoins du territoire. Enedis a donc amorcé depuis la tempête Klaus en 2009 la mise en place de « correspondants intempéries », ou « correspondants de crise » afin de pouvoir disposer de relais au plus près du terrain pour orienter les équipes de rétablissements du courant, et faciliter leur intervention.

Le dispositif repose sur l'identification et la formation d'un correspondant local, au sein de l'exécutif communal la plupart du temps. Celui-ci a pour mission, en cas d'événements affectant le réseau électrique, de recenser les dégâts, d'en transmettre le diagnostic à la cellule de crise de l'opérateur électrique, et d'orienter les équipes d'intervention sur le terrain. Cette initiative dépasse largement le cadre de la Seine-Maritime. Dans le département, Enedis s'est associé au SIRACED-PC 76 pour promouvoir la démarche. Mais c'est par un relais plus local, en s'appuyant sur le service intercommunal des risques qu'Enedis parvient davantage à mobiliser les communes de

¹⁹¹ Le « critère B » est l'indicateur adopté par tous les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité, pour mesurer la durée annuelle moyenne de coupure par client. D'autres critères plus spécifiques complètent cet aperçu de la qualité de service.

l'agglomération havraise. Plusieurs sessions de formation et de sensibilisation des élus sont organisées en collaboration entre la DIRM et Enedis, en 2015 puis en 2018, pour inciter les communes de l'agglomération à rejoindre le dispositif. Pour la DIRM, c'est également l'occasion de rappeler aux communes leur rôle dans la gestion de crise, et les spécificités des tempêtes et des inondations rapides sur ce territoire. Le travail commun peut également amener à identifier des lieux stratégiques pour la planification communale (cellule de crise communale, gymnase pour l'hébergement d'urgence, etc.) à alimenter en électricité en priorité.

La collaboration entre la DIRM et le correspondant territorial d'Enedis va au-delà de cette première action. Elle amorce un dialogue étroit non seulement sur leur organisation en crise, mais également sur les vulnérabilités des réseaux respectifs. D'abord, c'est la vulnérabilité du réseau d'eau et d'assainissement géré par l'agglomération qui est investiguée. Afin de sécuriser la production d'eau potable, la distribution d'eau industrielle, et le service d'épuration, la métropole havraise est encouragée par Enedis à se doter de groupes électrogènes qui prennent le relais en cas de coupure électrique.

Mais surtout, un autre risque majeur local émerge à partir de 2015 : celui des submersions marines – avec la prescription du PPRL. La collaboration déjà étroite entre la DIRM et l'entreprise Enedis se renforce, en associant l'autre acteur local principalement concerné : le grand port maritime (GPMH).

« Le fait d'organiser ces matinales (correspondants intempéries) ont amené à un moment donné à d'autres questions, et des suggestions. Et [le directeur de la DIRM] par exemple pour l'ex-CODAH, a mené à se poser des questions dans le cas des submersions marines qui sont propres au Havre. [...]. Donc évidemment il y a les cartes DREAL sur les zones inondables potentielles (ZIP-ZICH). Et un des chantiers initiaux de [la DIRM], avec nous, ça a été de déterminer quelle était la cote marine, en cas de submersion. [...]. C'est là où le travail a démarré, ensemble. Donc derrière j'ai été associé aux premières réunions, puis [mon collègue] gérant la crise au niveau normand, il fallait qu'il soit présent. On a fait un travail partagé sous l'égide de [la DIRM], en associant le port autonome, bien évidemment, qui avait ses risques particuliers. Parce que si le port ne fonctionne pas bien... c'est un peu la cata. »
Entretien Enedis 76, 14 juillet 2019.

Alors que les modélisations des cartes d'aléa ne sont pas encore terminées, la sensibilité de certaines infrastructures portuaires à l'inondation est étudiée. Une première étape consiste à réussir à partager les informations pertinentes entre tous les acteurs concernés : le GPMH pour ses infrastructures essentielles (écluse, postes de contrôle), Enedis pour ses postes électriques, la CODAH pour toutes les infrastructures de transport. Une première étude expérimentale est menée pour évaluer la vulnérabilité d'une écluse stratégique du Grand Port. À l'issue de ces premières études, un programme de travaux est prévu. Il est négocié et contractualisé avec la collectivité locale dans le cadre du contrat de concession du réseau. Les collectivités locales sont en effet « autorités organisatrices de la distribution d'électricité ». Elles sont détentrices du réseau électrique, qu'elles concèdent de façon obligatoire à Enedis. Ainsi, au Havre, le contrat pluriannuel d'investissements renouvelé en 2018 comporte un volet sur le pré-équipement des postes existants, afin de les rendre moins vulnérables à l'inondation. Plusieurs dimensions sont incluses.

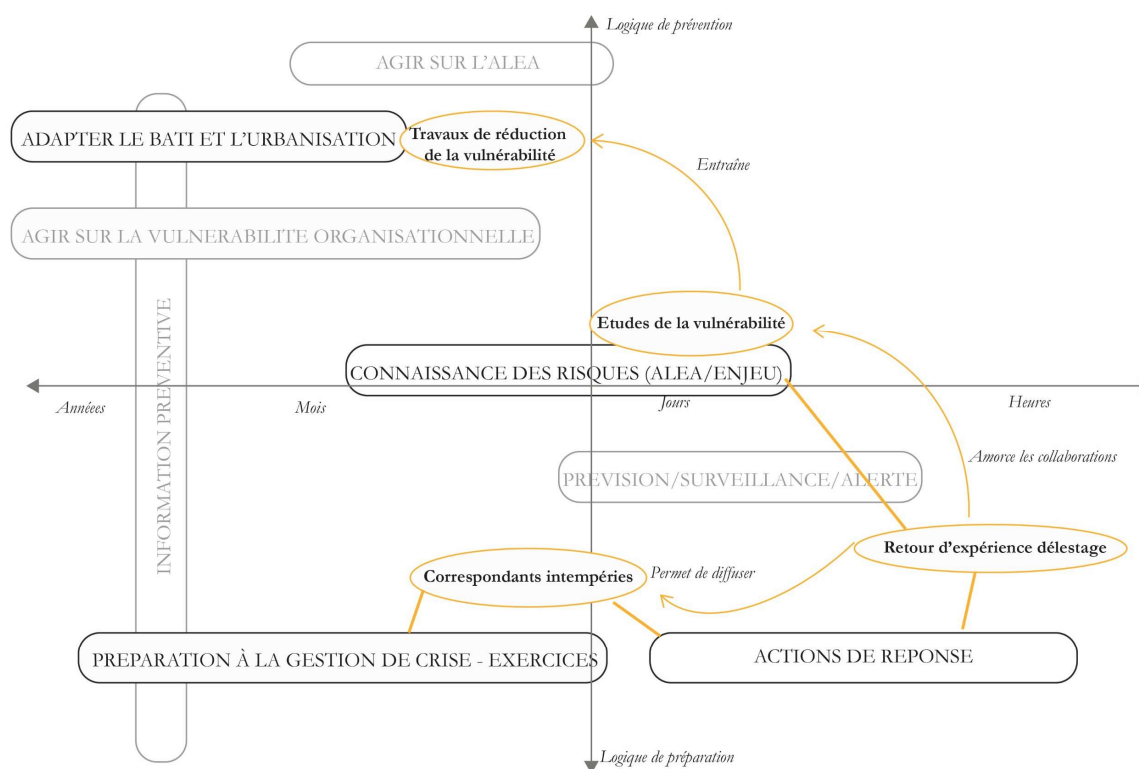
D'abord, cela comprend le déploiement de capteurs dits « Dino », qui mesurent et communiquent en temps réel le niveau d'eau dans des points stratégiques, en particulier les postes électriques. Ils assurent un suivi en temps réel des inondations, et accumulent de la donnée précise pour les retours

d'expérience, afin de mieux connaître les phénomènes d'inondation¹⁹². L'opérateur s'engage également à installer des « cellules étanches », qui permettent, en cas d'inondation d'un poste électrique, d'éviter qu'il ne fasse tomber tous les postes qui lui sont connectés, mais également de prévenir son endommagement, afin qu'il puisse reprendre son activité au plus vite. Enfin, Enedis envisage de transformer et d'adapter certains postes desservant des infrastructures particulièrement importantes. Il s'agit d'assurer leur capacité à continuer à fonctionner, même si une inondation survient. Des rehaussements de postes peuvent ainsi être envisagés.

Le quartier de l'hôtel de ville au Havre est concerné par ces travaux. Les modélisations du PPRL de la PANES confirment en effet que ce quartier est exposé à une submersion centennale. Mais avant même que ces cartes ne soient officiellement validées par le préfet (elles le seront en juillet 2022), la collectivité et Enedis ont décidé d'adapter l'infrastructure afin d'en réduire la vulnérabilité. En se basant sur les cartes alors moins précises du TRI, mais qui estimaient un aléa plus important, le réseau de distribution de moyenne tension est complètement renouvelé, afin de pouvoir plus facilement isoler les postes électriques situés en zone inondable, et préserver le fonctionnement des autres postes, non inondés.

D'importantes opérations de réduction de la vulnérabilité du réseau électrique sont donc menées, suite à cette collaboration entre la DIRM et Enedis. En quelques années, l'activité coordonnée des agents passe d'une préparation à la gestion de crise, à la sensibilisation d'autres parties prenantes (les communes), puis à la réduction de la vulnérabilité des réseaux. Partant d'une définition des risques où la défaillance du réseau est l'élément déclencheur de la crise locale (et pour laquelle ils n'ont pas pris sur la source de la défaillance), ils associent rapidement des situations où d'autres phénomènes affectent le réseau électrique. Leur collaboration met en lien différents événements et initiatives qui n'émanent pas directement d'eux (programme « correspondants intempéries » déployé nationalement ; accident sur la plateforme industrielle ; émergence du problème public des submersions marines au Havre). En s'y greffant, ils permettent de « maintenir » le sujet de la vulnérabilité des réseaux face à de multiples risques, et promeuvent des mesures de plus en plus ambitieuses. Au travers de cette démarche, ils proposent une définition flexible de la notion de risque, de la place qu'occupent les réseaux électriques dans les risques territoriaux, et des moyens d'y répondre (Figure 25 page suivante). Cette définition n'est que peu formalisée.

¹⁹² L'installation de ces capteurs « DINO » relève d'une démarche nationale amorcée en 2016 par ENEDIS.



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 25 : Articulations créées autour des liens risques et réseaux, Le Havre

Les deux moments développés ici mettent en lumière comment des définitions souples et floues de la notion de risque permettent aux acteurs locaux de s'engager dans une grande diversité d'activités pour faire face à ceux-ci. Dans les deux cas, partant de démarches de préparation à la gestion de crise, ils sont conduits à réintroduire des actions de réduction de la vulnérabilité beaucoup plus structurelles dans les fonctionnements urbains. Ces basculements s'effectuent de manière fluide, et profitent de l'existence d'autres démarches locales (PAPI, contrat pluriannuel de concession) pour ancrer la réduction de la vulnérabilité.

Nous nous penchons à présent sur des situations plus spécifiques d'intégration, autour des deux moments de « transition », souvent définis par la littérature, entre les risques et la crise : d'abord le passage « classique » du déclenchement de la crise, autour de la notion d'alerte (4), ensuite autour d'une situation moins investiguée dans la recherche, celle de la transition entre crise et risque, notamment dans les retours d'expérience (5).

4. Les liens créés autour de l'alerte

Dans les approches habituelles de la gestion des catastrophes, l'alerte apparaît souvent comme un moment de bascule et de transition évident, de passage du temps du risque à celui de la crise (Provitolo et al. 2015 ; Bopp 2021). La pratique professionnelle poursuit cette idée de rupture, en distinguant souvent deux champs d'action différents de l'alerte : d'une part l'alerte dite « montante », qui implique les activités de vigilance et de remontée d'informations vers un décisionnaire « gestionnaire de crise » ; d'autre part l'alerte dite « descendante », qui consiste à informer les populations exposées (Bopp 2021). Or de nombreux travaux montrent la complémentarité, la fluidité, et l'intrication entre ces deux formes, qui ne peuvent pas être si

aisément distinguées – l'alerte constitue un processus dynamique qui s'appuie sur différents modèles, de prévision ou de vigilance (Chateauraynaud et Torny 1999). Nous avons ainsi pris le parti méthodologique de considérer les missions de vigilance, de surveillance, de prévision et d'alerte comme un tout cohérent composant l'alerte. Celle-ci peut être définie comme un « processus de transformation », sur trois dimensions : l'interprétation du phénomène, la transmission (d'un premier observateur à ceux qui ne peuvent observer), et l'anticipation (l'alerte implique qu'une action soit menée) (Créton-Cazanave 2010). Ainsi cette stratégie face aux risques et aux crises comprend des transitions entre des pratiques de vigilance, de surveillance, ou de prévision, d'identification des signaux faibles inscrites dans le long terme, et des pratiques de transmission et de prise de décision inscrites dans le court terme. Si l'objectif et la valeur de cette cohérence sont reconnus, son effectivité reste largement questionnée – à l'aune des défaillances des systèmes d'alerte. François Dedieu propose la notion de « risque scélérat », pour qualifier la façon dont la répétition de vigilance sans conséquences conduit à créer une familiarité, et peut mener à une « catastrophe ordinaire », lorsque la vigilance n'est plus considérée comme fiable (Dedieu 2013). L'identification des signaux faibles, les difficultés et les variétés d'interprétations, le contenu et le support des messages transmis sont alors au cœur de l'analyse : l'enjeu est de réussir à penser l'alerte dans la globalité de cette « chaîne » et de ses composantes.

Notre approche qui consiste à considérer ensemble vigilance, surveillance, prévision ne nous a pas permis d'observer comment ces transitions s'effectuent « en interne ». En revanche, il s'agit de tester l'idée que, puisqu'en étant positionnée à la fois sur le long terme et le court terme, dans le quotidien des organisations, et dans le basculement vers les situations d'urgence, l'organisation de la prévision, de la vigilance et de l'alerte est susceptible de créer des articulations avec d'autres modes d'intervention sur les risques et les crises. Ce faisant, nous pourrions également identifier quelques articulations susceptibles de renforcer la compréhension de l'alerte comme un tout (interprétation, transmission, anticipation).

Plusieurs des moments identifiés tournent spécifiquement autour de la question de l'alerte. Trois cas en particulier sont présents sur la zone industrialo-portuaire du Havre, autour de l'alerte pour les risques industriels. Le premier concerne le déploiement des sirènes d'alerte de la population, mission opérée par le SIRACED-PC. Les deux suivants sont déployés par les acteurs havrais. L'un concerne spécifiquement les entreprises directement riveraines des sites industriels Seveso, tandis que le dernier, plus général, vise l'ensemble de la population de la communauté urbaine. Les deux derniers cas montrent qu'approfondir et développer de nouveaux outils pour alerter les populations peut conduire à travailler conjointement sur les méthodes d'information et de préparation de ces populations.

Sirènes SAIP et PCS

Le déploiement d'un nouveau dispositif d'alerte est l'occasion, au sein de la préfecture de Seine-Maritime, d'encourager fortement les collectivités à se doter d'outils de préparation à la gestion de crise.

Intervenant dans un département fortement exposé aux risques technologiques, le SIRACED-PC 76 a décidé de privilégier l'accompagnement des communes dans leur préparation à la gestion de crise. Depuis l'obligation faite aux communes d'établir des PCS en 2005, un agent est dédié à temps complet à cet accompagnement. Ses missions consistent à recenser l'intégralité des PCS du

département, à inciter les communes à en réaliser, à les aider dans leur élaboration en transmettant des trames et des documents types, mais également à porter un regard critique sur ces PCS, afin qu'ils soient le plus efficaces possible. Chaque PCS est ainsi lu, des commentaires sont rédigés puis transmis dans un avis officiel au nom du préfet. Cet accompagnement spécifique permet à la Seine-Maritime d'être un des départements les mieux couverts en PCS de France : sur les 191 PCS obligatoires dans le département au 1^{er} janvier 2019, le SIRACED-PC en a reçu 168, et plusieurs dizaines d'autres non obligatoires. Le SIRACED-PC mène la démarche jusqu'à proposer annuellement un exercice spécifique pour toutes les communes du département afin qu'elles puissent tester et mettre à jour leur planification de gestion de crise. Pour encourager les dernières communes retardataires à remplir leurs obligations en matière de PCS, le SIRACED-PC 76 profite de chaque occasion de rencontres avec ces communes. L'élargissement des PPI nucléaires en 2019, de 10 à 20 km, a porté à plus de 300 le nombre de communes qui se voient imposer les PCS, rendant nécessaires de nouvelles campagnes de communication et d'information¹⁹³. Le déploiement du dispositif d'alerte SAIP à partir de 2013 (encadré 5.3) leur fournit une opportunité intéressante pour créer une synergie entre déploiement de l'alerte et préparation à la gestion de crise.

Encadré 5.3 : L'alerte des populations en France et le déploiement du dispositif SAIP

L'alerte des populations en France est organisée depuis plusieurs décennies autour des dispositifs de sirènes qui émettent un signal sonore, souvent connues des Français comme « les sirènes du 1^{er} mercredi du mois », jour où elles sont testées. Ces sirènes sont de différentes natures. Les industriels Seveso peuvent installer des sirènes d'alerte de la population autour de leurs sites industriels. Depuis la fin de la 2^{de} guerre mondiale, l'État a largement mobilisé cet outil, en déployant un réseau national d'alerte, pour répondre à des risques de nature militaire. L'arrêté du 8 mai 1973 a par la suite élargi les hypothèses d'utilisation aux risques nucléaires, bactériologiques et chimiques. Constitué d'environ 4 500 sirènes à travers la France au début des années 2000, ce réseau de sirènes est tombé en désuétude, faute d'entretien. Le livre blanc de la défense et la sécurité nationale de 2008 propose de moderniser l'ensemble, en instituant le Système d'alerte et d'information des populations (SAIP). Si la diversification des moyens d'alerte est prônée, l'essentiel des financements est orienté dans un premier temps vers la modernisation du réseau de sirènes. Le dispositif SAIP a été médiatisé essentiellement autour de la mise en place avortée d'une application smartphone d'alerte, dite SAIP, très vite abandonnée au cours de sa phase expérimentale, faute de large diffusion, et après plusieurs dysfonctionnements (Douvinet 2020). Notons qu'un nouveau dispositif d'alerte massive est déployé depuis juin 2022, s'appuyant cette fois sur la technologie du *cell-broadcast*, en application à une directive européenne¹⁹⁴. Le système n'est plus affilié au SAIP, et s'intitule FR-Alert¹⁹⁵. Jusqu'en 2020, les sirènes concentrent l'attention au niveau local. Après une expérimentation dans les Bouches du Rhône, la modernisation du réseau de sirènes est engagée en 2013, avec un important travail de recensement et de connexions aux sirènes dites « réseau national d'alerte » existantes – pour un déclenchement à distance notamment. Chaque SIRACED-PC est invité à identifier les bassins de risque de son département pour déterminer les zones d'alerte prioritaires. Une première phase de déploiement (installations de nouvelles sirènes et raccordements des anciennes sirènes) est menée entre 2017 et 2020. À terme, il est prévu que 2 830 sirènes soient intégrées au réseau SAIP.

¹⁹³ La décision de porter de 10 à 20 km les périmètres de PPI autour des centrales nucléaires en 2016 n'est rendue effective qu'après approbation des nouveaux PPI de centrales nucléaires, au début de l'année 2019.

¹⁹⁴ Directive UE 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

¹⁹⁵ Sans doute en référence au système belge « be alert » opérationnel depuis 2017, qui repose sur le même principe.

La préfecture est à la manœuvre dans le choix de la localisation de l'implantation des sirènes, mais elle doit collaborer étroitement avec les communes pour cela. Les sirènes sont en effet installées dans la mesure du possible sur des bâtiments communaux, et les frais de conformité électrique et de fourniture énergétique leur incombent. Pour des petites communes, ces frais sont conséquents.

Sur les 987 nouvelles sirènes prévues en France, 76 sont implantées en Seine-Maritime. Au total, le réseau départemental comprend 181 sirènes, dont de nombreuses sur le territoire de l'agglomération havraise. Au SIRACED-PC 76, la mission de déploiement des sirènes a été confiée à l'agente en charge des PCS, et non à celui qui est spécialisé sur les risques industriels. La complémentarité entre les deux formes d'action est mise à profit : le contact étroit avec les communes pour déployer les sirènes est l'occasion de les inciter à élaborer ou améliorer leurs PCS.

« [et est-ce que dans le moment de contact avec la commune, la mise en place de la sirène, vous en profitez pour faire d'autres actions de sensibilisation, au PCS, à leurs obligations ?] Oui tout à fait ! Moi je ne le fais pas au téléphone, mais on le fait lorsqu'on rencontre les communes, lors des visites SAIP. Parce que de toute façon, l'alerte fait partie intégrante du PCS, c'est vraiment même la partie la plus importante, la gestion de l'alerte. Donc on fait ce rappel-là. Alors on a des retours des gens... Il y a des maires qui nous disent "oui, mais on a trop de boulot, on ne peut pas" ». Entretien « Agent H » SIRACED-PC 76, 19 septembre 2019.

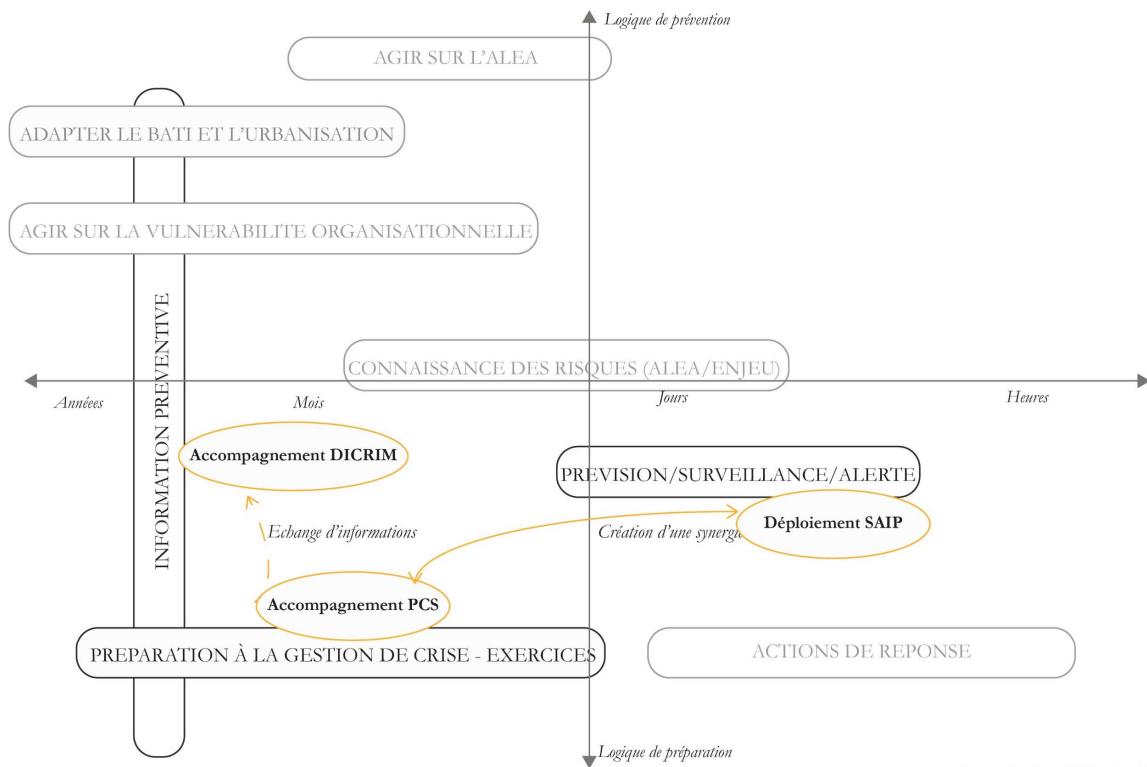
Bien que les deux missions (déploiement du SAIP et accompagnement des PCS) soient clairement distinguées, les complémentarités pour les communes sont soulignées. Le fait que l'État apporte un dispositif technique à moindres coûts pour les communes est envisagé comme un moyen de les encourager à mener leur propre préparation, d'autant plus que le déclenchement des sirènes est également de la compétence des maires.

Cette forme de synergie est présente pour d'autres dispositifs portés par le SIRACED-PC 76. Dans une moindre mesure, l'organisation du travail au SIRACED-PC assure également une synergie avec les dispositifs d'information préventive que constituent les DICRIM. Un autre agent du SIRACED-PC est en effet chargé de suivre et d'accompagner le déploiement des DICRIM dans le département. Comme pour les PCS, des trames de document, mais également des recensements des risques précis et cartographiés sont proposés aux communes, afin qu'elles élaborent des DICRIM complets et mis à jour. L'accompagnement des DICRIM et celui des PCS sont perçus comme complémentaires par les agents, qui s'efforcent de créer des synergies.

« Le DICRIM aussi c'est important [...]. Je travaille en collaboration avec ma collègue [...] Donc voilà, aussitôt que j'ai une demande de commune, elle peut me dire "oui, moi mon DICRIM n'est pas à jour.". Donc je lui passe les coordonnées, et elle s'occupe ensuite de prendre le relais sur la mise à jour du DICRIM. » Entretien « Agent H » SIRACED-PC 76, 19 septembre 2019.

La Figure 26 (page suivante) synthétise ces différentes formes d'articulations exercées par les agents du SIRACED-PC 76, qui permettent de mettre en cohérence différents volets des prises face aux risques et aux crises, inscrits essentiellement dans la logique de préparation, plus que de la prévention des risques.

Les liens sont donc étroits entre PCS, DICRIM et sirènes d'alerte SAIP. Le choix français de concentrer les efforts d'alerte des populations sur les dispositifs de sirènes est fortement contesté, du fait de leurs limites techniques, des problématiques liées à l'activation, et de la faible explicitation



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 26 : Les articulations par l'accompagnement des PCS

pour les populations, alors que d'autres solutions, notamment multicanal existent. Des explications techniques (offre qui porte essentiellement sur l'alerte), ou de dépendance organisationnelle (faible confiance dans les acteurs inconnus) expliquent la faible vision prospective (Douvinet 2020), et la mise en œuvre très tardive en France des dispositifs d'alerte par *cell-broadcast*. Le succès de la dimension « sirène » de l'outil SAIP peut éventuellement se comprendre par sa forte compatibilité avec les autres dispositifs de gestion de crise en France, qui mettent l'accent sur une place centrale de l'État et un rôle secondaire et supervisé des communes dans l'alerte et la gestion de crise. En ce sens, l'articulation proposée ici entre les différents dispositifs ne permet pas réellement de renouveler la compréhension et les dispositifs d'alerte, qui reste extrêmement centralisée et réglementaire.

Ce n'est pas le cas de l'articulation que nous proposons d'aborder à présent. Proposée par un acteur non-étatique, elle permet davantage de penser l'alerte dans sa globalité.

L'alerte des entreprises riveraines : un jalon complémentaire entre information, préparation et alerte

Dans le cadre de sa mission de coordination de « préparation collective » des industriels sur la plateforme industrielle havraise, les membres de l'association Synerzip-LH ont proposé de fournir un outil spécifique d'alerte, complémentaires aux dispositifs d'alerte et de gestion de crise existants. Cet outil d'alerte est présenté comme un support pour combler un « vide » entre l'alerte et la gestion de crise interne (POI et ses sirènes), et l'alerte plus générale de la population et des riverains (PPI). C'est à la fois un vide temporel et organisationnel qu'il s'agit de combler, dans la situation spécifique d'une zone industrialo-portuaire où les principaux riverains des entreprises Seveso sont des établissements économiques, et non des habitants.

Les industriels de la zone industrialo-portuaire (ZIP) émettent l'idée qu'il existe un intermédiaire supplémentaire à considérer, alors que l'organisation française de la gestion des accidents industriels repose sur trois principaux acteurs l'État (coordonnateur ou intervenant direct en gestion de crise), l'industriel, et la population à protéger. Ce sont les organisations professionnelles, à même de s'organiser. Entre le moment de début d'un incident géré par un POI, et l'alerte à la population lancée par déclenchement du PPI, il peut y avoir un certain temps, pendant lequel des actions de gestion de crise peuvent être déployées. Au travers d'un outil d'alerte dédié, l'association Synerzip propose de fédérer l'ensemble des acteurs de la plateforme industrialo-portuaire, pour améliorer leur préparation collective aux accidents industriels.

« Aujourd'hui, quand on regarde les dispositifs qui existent en France, et donc sur notre territoire, on a réfléchi par de la planification en cas d'accident : POI et PPI. S'il y a un accident qui concerne le site d'une entreprise, c'est le POI, et quand on parle d'un accident qui peut sortir des limites de l'entreprise, c'est le PPI. Et entre les deux, il y a un no man's land. [...] L'approche de l'association n'est pas dans le cadre de plan. Elle n'est ni POI ni PPI. Elle est de dire : entre le moment où un évènement a été identifié sur un territoire, un site industriel, avec un déclenchement de POI, et le moment [d'une] alerte PPI - avec les sirènes d'alerte du premier mercredi de chaque mois, que 95 % des Français ont du mal à identifier, et surtout à identifier ce qu'il faut faire. Entre ces deux moments-là, il va s'écouler du temps, nécessairement. Et ce temps-là, si on ne le consacre pas à essayer d'informer dans les meilleures conditions possibles et le plus efficacement possible les populations riveraines des sites Seveso, on prend simplement le risque qu'ils n'entendent jamais les sirènes PPI. Donc là, on a un vrai maillon faible dans l'alerte, et c'est sur celui-là qu'on travaille. [...] on est en train de travailler sur une technologie [...], pour permettre aux sites industriels émetteurs potentiels de risques, de pouvoir s'accorder avec leurs activités riveraines sur des modalités d'une alerte immédiate en cas d'accident. Si j'ai une incertitude, je me dois d'alerter mes voisins de cette incertitude, pour qu'ils prennent des dispositions conservatoires. Qui peut-être ne serviront pas, mais si on ne leur a pas dit suffisamment tôt, il sera trop tard. [...] Donc c'est travailler avec les industriels Seveso qui ont obligation d'informer, d'alerter un voisinage en cas d'accident grave et imminent. Et les industriels Seveso sont rattachés avec cette idée-là, il n'y a aucun souci sur ce principe-là. Et de travailler avec les entreprises cibles sur le fait qu'en cas d'alerte elles vont devoir : ne pas remettre en cause l'alerte qu'elles ont pu recevoir, donc être en toute confiance avec l'industriel Seveso qui aura lancé l'alerte, et disposer d'un plan interne à leur propre entreprise, pour se mettre en sécurité. » Entretien « Agent A » association Synerzip-LH, 26 octobre 2018.

L'outil proposé, ZIP-Alerte, rencontre un franc succès auprès des industriels Seveso présents sur la zone industrielle, car il leur permet de remplir une obligation réglementaire, jusqu'ici difficilement réalisée : l'alerte du voisinage en cas de danger grave et imminent. Elle responsabilise également davantage ces industriels Seveso, qui doivent maîtriser pleinement toute leur chaîne d'alerte, pour identifier les signaux précurseurs d'une crise, et alerter à bon escient leurs voisins (suffisamment tôt pour qu'ils puissent se préparer à l'accident, mais sans que cela soit trop fréquent). La proximité des différents acteurs peut apparaître alors comme une façon d'éviter la manifestation d'un « risque scélérat » (Dedieu 2013).

Pour aller dans ce sens, la justification du nouvel outil d'alerte ne s'appuie pas seulement sur l'identification d'un « manque » entre les outils existants, et le besoin d'y pallier par l'introduction d'un nouvel outil. La fonction de l'alerte est directement liée à celle de la gestion de crise : l'alerte immédiate est pertinente parce qu'une forme de préparation à la gestion de crise spécifique va pouvoir être développée pour ces entreprises du voisinage.

L'outil proposé par l'association Synerzip-LH va alors bien au-delà du seul outil d'alerte, et permet d'insuffler d'autres changements dans les pratiques des acteurs locaux face aux risques industriels. Comme l'indique notre interlocuteur, l'enjeu est également d'amorcer un dialogue et un partage entre l'ensemble des activités économiques de la zone industrielle. L'outil technique de l'alerte n'est alors qu'un prétexte et un support pour amorcer des relations de confiance, et faciliter la mise en place aussi bien la sensibilisation, la préparation et même, indirectement, la prévention. En effet, le déploiement de l'outil d'alerte devient un nouveau fer de lance de l'ensemble de l'activité de l'association Synerzip-LH, complémentaire au PMA-AE. Il contribue d'abord à une action de sensibilisation et d'information.

« Le conseil d'administration, donc les industriels Seveso, a validé l'achat d'une plateforme d'alerte, qui s'appelle Fact 24, pour pouvoir alerter les entreprises riveraines. Ce qui va être à la charge des Seveso, c'est d'identifier les entreprises qui sont impactées par leur propre phénomène, et les intégrer dans leur fiche d'alerte. » Entretien « Agent A » Synerzip-LH 26 octobre 2018.

Déployer l'outil d'alerte implique d'abord d'identifier les entreprises exposées à un aléa généré par une entreprise Seveso, et de contacter les dirigeants de ces entreprises, afin qu'ils soient bien conscients des risques auxquels ils sont exposés. En ce sens, le travail prospectif réalisé par les entreprises Seveso est complémentaire à l'action de sensibilisation des entreprises riveraines, amorcée par l'association Synerzip-LH, en partenariat avec l'État, suite à l'approbation du PPRT (voir cas précédent sur le PMA-AE, au 3.1). Alors que cette sensibilisation est difficile et mobilise différents axes, le déploiement de l'outil d'alerte à partir de l'année 2020 permet de créer un canal supplémentaire de sensibilisation, assuré cette fois directement par les industriels Seveso.

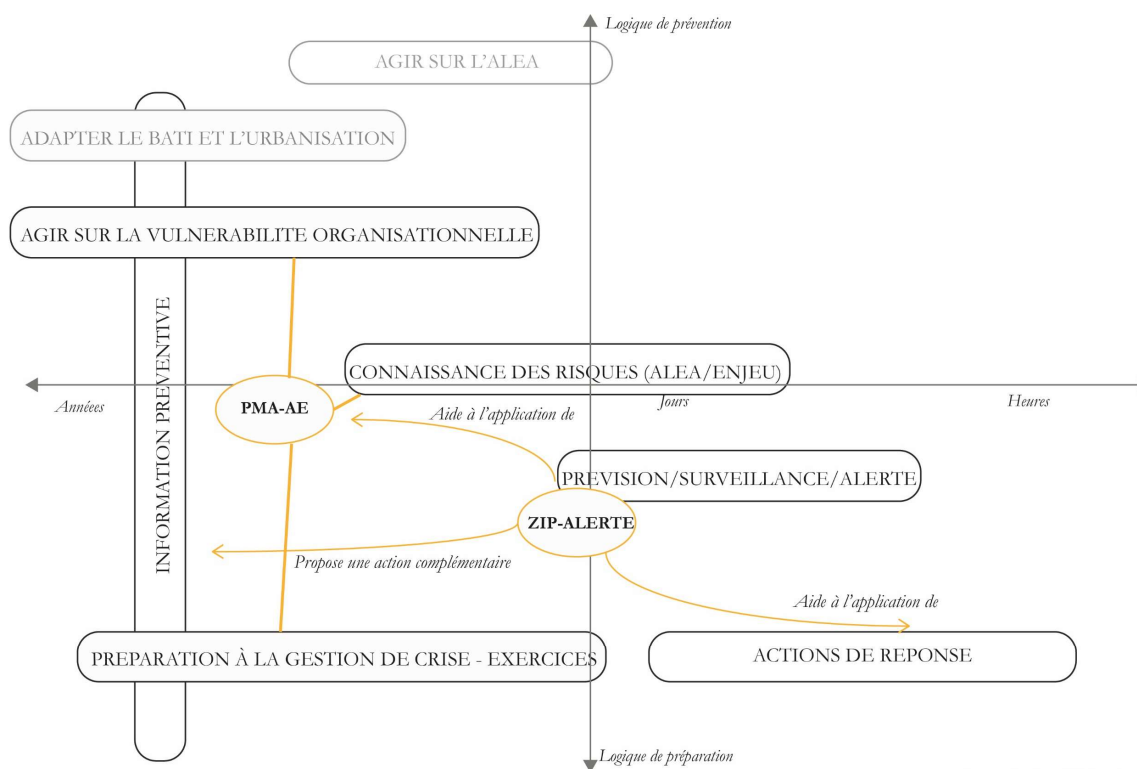
Mais le déploiement de l'outil d'alerte est également envisagé pour servir à d'autres actions, et notamment la préparation à la gestion de crise, via les dispositifs PMA-AE. Alors que les premières formations pour sensibiliser à cet outil sont organisées dès 2017, les entreprises riveraines sont lentes à s'engager dans la démarche. Le déploiement de l'outil d'alerte ZIP-Alerte est envisagé comme une incitation forte à leur participation.

En effet, le fait que les coûts du dispositif d'alerte soient entièrement pris en charge par les entreprises Seveso est identifié comme une incitation forte à la participation des entreprises riveraines dans le dispositif d'alerte, puis de préparation. Il faut anticiper comment cette alerte est réceptionnée en interne, et quelles sont les mesures conservatoires à adopter. Ainsi, la participation au dispositif d'alerte (qui peut s'avérer quelque peu « contraint », puisqu'il s'agit d'une obligation pour les industriels Seveso) rend plus difficile de n'adopter aucune autre mesure. À terme, l'association Synerzip-LH envisage même la participation des entreprises riveraines exposées à des risques aux exercices de gestion de crise des entreprises Seveso. La simultanéité du déploiement des différents outils est également un élément de leur synergie.

Finalement, au travers du déploiement de l'outil d'alerte ZIP-Alerte, l'association Synerzip-LH cherche à fédérer son public cible, les entreprises de la ZIP, pour qu'elles s'engagent à la fois dans la préparation de l'alerte, mais également l'analyse de leur vulnérabilité, et la réduction de celle-ci. Lancé seulement en 2020, le dispositif inscrit déjà plus de 90 entreprises dans sa base de données d'appel¹⁹⁶. L'outil technique rend visible et concret l'engagement des industriels Seveso à la

¹⁹⁶ Source : newsletter de l'association Synerzip, Janvier 2022. <https://www.synerzip-lh.fr/news/newsletter-janvier-2022/>, consulté le 15 mars 2022.

préparation collective de la gestion d'urgence. Dans le même temps, il participe également à diffuser ces préoccupations bien au-delà du cercle restreint des entreprises Seveso. La question de l'alerte s'insère dans la constitution d'un écosystème d'interconnaissance qui va bien au-delà de la gestion de crise. La situation de crise est intégrée dans la recherche d'une collaboration plus poussée entre tous les acteurs locaux. En retour, c'est la gestion de la chaîne d'alerte elle-même qui devrait en être facilitée : les acteurs locaux ont conscience des écueils classiques d'une alerte trop fréquente, qui en devient inefficace. La proximité et l'intégration de ces différentes fonctions à l'échelle locale apparaissent comme un moyen d'éviter ces écueils.



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 27 : Les articulations provoquées par l'outil ZIP-Alerte

Si le cas de l'outil ZIP-Alerte témoigne des possibilités variées de synergies entre l'action d'alerte, sa préparation, la préparation à la gestion de crise, l'information préventive et la vulnérabilité organisationnelle (Figure 27), une autre situation illustre que cette transition n'est pas toujours évidente.

L'alerte et l'information des populations : le cas des « événements perceptibles ».

Sur la même zone industrialo-portuaire du Havre, est déployé depuis 2003 un « dispositif d'information du public »,¹⁹⁷ à l'intersection entre information préventive et communication de crise. Cet outil nommé Allo-Industrie est en effet dédié aux événements que les acteurs locaux nomment parfois « perceptibles ». Il a été déployé par la commission risques de la chambre de commerce et d'industries Seine-Estuaire, rassemblant à la fois les industriels Seveso et les collectivités locales. Ils avancent un besoin de transparence face à un questionnement et des inquiétudes légitimes de la

¹⁹⁷ C'est ainsi que le dispositif est introduit dans sa version en ligne : <https://www.allo-industrie.com/seine-estuaire/>, consulté le 16 février 2022.

part des riverains cohabitant avec des industries dangereuses¹⁹⁸. Il s'agit de pouvoir communiquer rapidement aux riverains, et répondre à leurs inquiétudes, lorsque des événements « inhabituels » se produisent sur la plateforme : odeurs fortes ou nauséabondes, torchères très visibles, présence de nombreux véhicules de secours, audition des sirènes d'alerte interne, etc. Ces phénomènes, en particulier les deux derniers, peuvent survenir notamment lorsque les industriels réalisent des exercices de sécurité civile.

« [L'outil] est devenu de l'information préventive quelque part, puisque l'usage qui en est fait le plus courant, c'est celui qui consiste à dire aux populations : nous allons procéder sur notre site à une opération de maintenance durant le week-end par exemple, vous pourrez percevoir des fumées et entendre du bruit... Veuillez nous en excuser... [oui et des annonces d'exercices]. Oui, voilà, il peut y avoir des annonces d'exercices, il peut y avoir également, pour le coup, en cas d'évènement réel, de l'information pour dire à la population : nous sommes en train de traiter un évènement sur notre site, il n'y a aucun danger pour vous, rassurez-vous. Ou "vous percevez de la fumée" Donc ce dispositif-là fonctionne encore, il n'a pas de raison d'être remis en question dans sa démarche. » Entretien « Agent A » association Synerzip-LH, 26 octobre 2018.

Puisque les communications sont pour la plupart diffusées avant que les perturbations ne soient ressenties par les populations, il s'agit bien plus d'un outil d'information préventive et d'intégration de l'industrie dans son environnement urbain, pour habituer et rassurer les habitants sur ces activités. Cet outil déployé initialement uniquement sur la plateforme havraise est considéré comme un succès. Il a fait des émules, et le SIRACED-PC a encouragé son déploiement sur les autres zones industrialo-portuaires à risques du département : à Port-Jérôme, à quelques kilomètres du Havre, et à Rouen.

Cependant, la plateforme de communication est également mobilisée en cas d'évènements plus importants. Les industriels se sont en effet coordonnés pour rédiger les messages adaptés lorsqu'ils ont des accidents internes, de petite portée (déclenchement de POI) ou de plus grande incidence (nécessitant l'activation des PPI). Or le passage à cet usage de communication « en situation de crise » est bien plus délicat. En témoigne la situation de crise générée par la communication « évènement perceptible », utilisée à l'été 2018 par la raffinerie ExxonMobil de Port-Jérôme. Le déclenchement d'un simple POI a généré une telle cacophonie qu'un retour d'expérience a été monté à la préfecture quelques mois plus tard (extrait de carnet de terrain 2).

Extrait de carnet de terrain 2, le retex du POI d'ExxonMobil

Le 2 octobre 2018, je débute mon premier séjour d'enquête au sein du SIRACED-PC 76. J'assiste au retour d'expérience des évènements du 22 juillet à ExxonMobil. La réunion a lieu à la préfecture, en présence de nombreux services de l'État (directeur de cabinet du préfet, SIRACED-PC, service de communication de la préfecture, directeur de la DREAL et ses agents, SDIS, ARS, etc.), des collectivités locales, et de l'industriel.

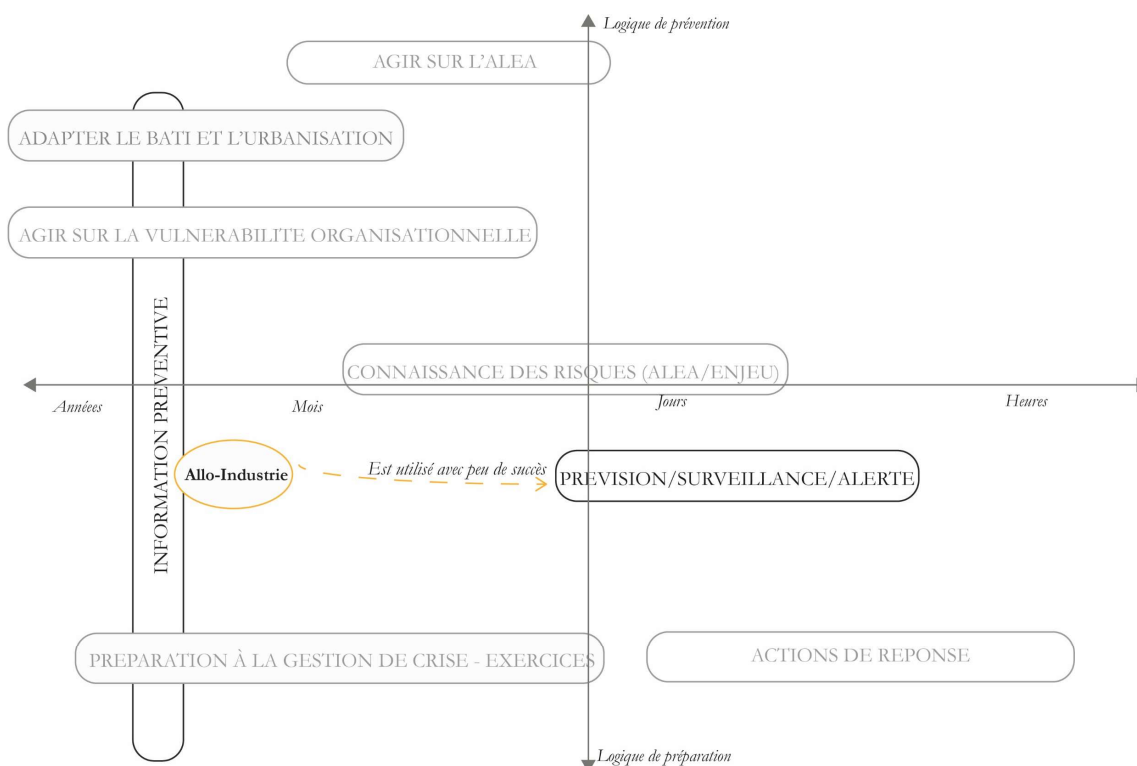
Un agent du SIRACED-PC détaille le déroulement de l'accident : le dimanche 22 juillet 2018, au cours de la journée, d'épaisses fumées noires s'échappent des torchères de la raffinerie ExxonMobil, la troisième de France. Rapidement, l'industrie cherche à rassurer les riverains, via des messages préenregistrés, diffusés sur Allo-industrie : l'incident est maîtrisé

¹⁹⁸ Le dispositif est ainsi décrit « Allo-Industrie, un dispositif pour savoir ce qui se passe. "Mais que se passe-t-il"... Qui ne s'est pas déjà posé cette question à la vue d'un panache de fumée inhabituel ou au spectacle d'une agitation anormale sur un site industriel ? Les industriels de l'estuaire de la Seine s'engagent à vous tenir au courant lorsqu'un évènement inhabituel se déroule sur leur site. [...] » *ibid.*

et ne présente aucun danger. En parallèle, un deuxième incident se déclare à l'autre bout du site, sans liens avec le premier, selon les responsables du site. Il nécessite l'intervention des équipes de pompiers du SDIS, et le déclenchement du POI, le plan de secours interne. Suivant la procédure en place, le SIRACED-PC est informé. En revanche, ce second incident n'a pas été immédiatement communiqué à la population, car non visible de l'extérieur. L'exposé de l'agent aboutit à deux points de difficultés principaux : la coordination des services, et la communication aux populations riveraines. [...]

Ce second sujet est longtemps discuté. Alors que l'entreprise a affirmé le lendemain avoir informé suffisamment les autorités et les riverains, les nombreuses craintes des riverains, dont la presse et la commune se sont fait l'écho, témoignent que cette communication n'a pas été suffisante. L'État et l'industriel se sont vu reprocher un manque d'informations. La ville en particulier souligne qu'elle avait peu de renseignements à communiquer à sa population. Les articles de presse relayant l'absence de dangers ne sont parus que le lendemain. Les membres du retex mentionnent également le contexte particulier : un chaud dimanche d'été, où les familles passent du temps en extérieur, et étaient d'autant plus susceptibles de constater les fumées, la présence des pompiers, voire entendre les sirènes. Ils s'accordent sur le besoin de communiquer plus rapidement, et de façon plus transparente, pour parer à ces inquiétudes. Leur objectif est clairement de rassurer les populations – quand bien même les informations dont ils disposent restent parcellaires.

Une situation qui n'était pas, de l'avis des acteurs impliqués, une situation de crise (les déclenchements de POI sont fréquents), a finalement engendré une crise organisationnelle, nécessitant une mise au point lors d'un retour d'expérience à la préfecture. Cette situation de crise est venue en particulier de l'utilisation d'un outil d'information préventive – Allo-industrie, à une situation plus complexe, là où des dispositifs d'alerte de crise auraient été plus adaptés (Figure 28).



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 28 : Tentative d'articulation via le dispositif Allo-Industrie

Allo-industrie a finalement plus vocation à être un dispositif d'information préventive pour « rassurer » la population, plus que pour l'informer.

Ces trois cas montrent que les liens entre l'alerte et l'information préventive ne sont pas toujours aussi évidents, et que ces stratégies ne se complètent pas toujours aisément. Si le dispositif d'alerte ZIP-Alerte semble parvenir davantage à mobiliser une information préventive, l'outil d'information préventive n'est pas adapté à la situation de crise. Les cadres initiaux de développement des outils peuvent obérer les capacités à être mobilisés pour d'autres types d'intervention. L'alerte est un mode d'action et un moment qui permet de relier le court et le long terme sous certaines conditions seulement.

5. Les retours d'expérience, ou la possibilité de passer de la crise au risque

L'établissement des connaissances à l'issue des moments de crise constitue également un objet que nous avons identifié comme transversal entre prévention des risques et gestion de crise. Ce passage est souvent vu comme une « rupture » (Crozier et *al.* 2017). Deux courants émergent dans la littérature. D'une part, l'étude des modalités et formes possibles d'un « retour à la normale » - perspective souvent souhaitée et avancée par les gestionnaires – mais questionnée fortement par la littérature. D'autre part, la possibilité d'identifier, d'analyser, de comprendre, voire de juger les facteurs ayant générés la situation de crise – afin, finalement d'y remédier. Cette perspective n'est pas complètement indépendante du « retour à la normale », au sens où identifier les défaillances et les responsabilités peut permettre de faciliter la reprise de fonctionnements habituels. Elle pose néanmoins des questionnements spécifiques, autour de la possibilité de préparer et d'anticiper les situations similaires qui pourraient survenir. Comment passe-t-on de la crise au risque ?

La première perspective n'a pas été investiguée au cours de notre enquête. Bien que des phases de crises aient été étudiées, nos terrains n'ont pas réellement été affectés par des catastrophes. Sans doute la reprise d'activité après la pandémie de Covid-19 aurait-elle pu fournir des éléments –la durée du « retour à la normale », et son caractère discontinu auraient pu apporter des éléments intéressants. Mais aucun des cas concrètement observés d'articulations ne correspond à ces situations. Soulignons toutefois que la littérature a mis en avant la complexité à analyser et évaluer le « retour à la normale ». Les trajectoires post-catastrophes doivent se considérer sur différentes échelles temporelles (Vale et Campanella 2005) et spatiales (Djament-Tran 2015). C'est dans la combinaison de ces différentes échelles de « retour à la normale » que s'incarnent différentes acceptions de la résilience. Nous n'avons pas investigué cette dimension.

En revanche nos terrains donnent à voir des configurations d'analyses et d'évaluation visant à transformer les pratiques de gestion des risques et des crises. Elles s'incarnent en particulier dans la pratique des « retours d'expérience ». Celle-ci est au cœur de l'activité des professionnels de la gestion de crise, chez qui les perspectives cycliques de l'activité et de son évolution sont très fortes. La littérature insiste sur le fait que la planification doit être un processus continu - après un exercice ou un événement, le plan doit être amélioré (Perry et Lindell 2003). Mais c'est surtout l'étude de la haute fiabilité organisationnelle qui a conduit à approfondir davantage la notion de retour d'expérience. Cette littérature s'intéresse au milieu industriel où les organisations dites « à hauts risques », ou à « haute fiabilité » (nucléaire, domaine spatial, etc.) cherchent à construire la fiabilité, pour maîtriser les risques majeurs qu'elles présentent. Ces approches vont à contre-courant des analyses précédentes sur les accidents majeurs qui évoquaient la rigidité des organisations

contraignant les agents (Amalberti 1996 cité par Bourrier 2001), ou l'inévitabilité des accidents dans des systèmes complexes (Perrow 1984 cité par Bourrier 2001). Le retour d'expérience est partie intégrante de la « haute fiabilité », qui repose sur l'adaptation continue d'une organisation à son environnement (Bourrier 2001), par la recherche continue des erreurs, et une attitude de vigilance forte (Weick 2009 cité par Berger-Sabbatel 2016). Ces travaux ne proposent pas un modèle organisationnel unique sur la haute fiabilité, mais permettent d'interroger ce qui fait l'efficacité d'un retour d'expérience, au travers de ses conditions organisationnelles, techniques et institutionnelles. Ils invitent à penser le retour d'expérience pris au sein des organisations.

Croiser ces approches issues des sciences de gestion à la sociologie des crises permet de dégager plusieurs échelles temporelles dans lesquelles les retours d'expériences s'inscrivent. Ils font d'abord partie de l'activité quotidienne et régulière des services – à la fin des procédures de secours elles-mêmes ou des exercices. Il s'agit de recueillir au plus vite une information, sinon rapidement perdue : cet enjeu vaut aussi bien pour les acteurs opérationnels que les chercheurs analysant les situations de crise (Gilbert 1990). Déjà, ce ne sont plus seulement les professionnels de la gestion de crise qui interviennent, mais aussi d'autres services qui assurent le recensement et l'évaluation systématique des dégâts, amorcent des procédures d'enquête, etc. Ensuite, quelques semaines ou quelques mois après les événements, des retours d'expérience plus ou moins organisés peuvent prendre forme. Il s'agit souvent d'un récit des événements, et des principaux points d'amélioration à apporter aux procédures d'alerte ou de gestion de crise (ou dans le fonctionnement des organisations). Enfin plusieurs mois après les événements vient le temps des conclusions et des résultats d'enquête, qui peuvent attribuer des responsabilités aux défaillances, et transformer les pratiques de régulations. Fréquemment, la littérature témoigne des liens entre une crise, un désastre et les transformations de procédures de régulation ultérieures (Hutter et Llyod-Bostock 2017). Parmi nos acteurs locaux, c'est en particulier le SIRACED-PC 76 qui a pu être concerné par ce dernier type de configurations. Différents rapports¹⁹⁹ ont été évoqués, mais non investigués au cours de notre enquête. En revanche, des retours d'expérience du premier et du deuxième type ont pu être analysés, et donnent lieu à deux configurations spécifiques d'articulation, que nous détaillons à présent.

La DDT(M) dans la gestion de crise : une action tournée vers la prévention

Nous avons vu au cours du chapitre 4, comment les compétences en matière de gestion de crise s'institutionnalisèrent fortement au cours des années 2010 au sein des DDT(M), au travers d'une compétence générale d'assistance au préfet, de la responsabilité de « sécurité défense » à l'égard du ministère de l'Environnement, et de la compétence référent départemental inondation (RDI). Si ces compétences ne sont pas toujours aisées à intégrer dans l'organisation départementale, la responsabilité spécifique de RDI est particulièrement réinvestie de sens par les agents, lorsqu'ils parviennent à y créer des synergies avec leurs fonctions premières de prévention des risques.

Les connaissances dont disposent les agents du service des risques nourrissent les actions de préparation et de gestion de crise. Mais la réciproque est également vraie. La participation à la gestion de crise, en matière d'inondation, va en effet être l'occasion pour ces agents de trouver de

¹⁹⁹ L'un de l'inspection générale de l'administration, après les inondations de juin 2016, les autres relatifs à l'incendie de Lubrizol, en septembre 2019 à Rouen (le SIRACED-PC 76 étant donc en première ligne). Elles ne concernent pas spécifiquement l'agglomération du Havre.

nouvelles ressources pour agir en matière de prévention des risques, au travers de retours d'expérience beaucoup plus nourris.

Cela est tout particulièrement vrai à la DDTM 76, où la compétence RDI est portée par l'ensemble des agents du service des risques. À l'occasion de leur participation à la préparation et à la gestion de crise, ces agents observent et définissent plusieurs axes de diversification de leur intervention.

Les agents des DDT(M) identifient d'abord un besoin d'une information plus précise sur la situation, avant et pendant la situation de crise. Ils envisagent donc de se déplacer « sur le terrain » pour fournir des informations à la cellule de crise départementale (COD). Cette réflexion émerge en particulier au sujet de l'état des « cordons de galets » sur les plages, lors de tempêtes maritimes. Ces galets luttent contre l'érosion provoquée par les vagues. Or d'une journée à l'autre, l'état de « chargement » en galets de la plage peut évoluer. Le 2 janvier 2018, cette mission se trouve concrétisée pour la première fois :

« On avait travaillé l'année dernière, avec Météo-France, justement pour se dire qu'aujourd'hui on a très peu de temps d'anticipation, parce que Météo-France rentrait en contact avec nous quand on était déjà en orange vigilance vague-submersion. [...], on a très peu de temps pour rassembler des données. [...] Eux-mêmes nous disaient : c'est vrai que nous aussi c'est un peu embêtant : quand on fait nos prévisions, on a besoin d'info de terrain parfois, notamment l'état des cordons de galet [...] Et ces informations-là, une fois qu'on est déjà en orange, c'est un peu tard pour que vous nous les donniez. [...] Donc on avait fait ce constat l'année dernière, et on s'était dit, OK on va essayer de mettre en place au moins une relation informelle entre nous, plus tôt dans l'évènement. [...]

Et finalement ça nous a bien servi d'avoir fait ça, puisque juste à la rentrée des vacances, j'ai été appelée par le prévisionniste de Météo-France, qui me dit : conformément à ce qu'on s'était dit, je vous appelle parce qu'on a du jaune qui va évoluer, et dans quelques heures, on va passer en orange. Donc premièrement, attendez-vous à être mobilisée, et deuxièmement j'ai un problème, parce que mon état de galet, je ne le connais que depuis 10 jours. [...] Et il me dit, c'est ça qui fera la différence entre le orange et le rouge, parce qu'on est dans des situations un peu compliquées. Donc déjà [...] il m'indique assez précisément l'orientation des vents, et en discutant ensemble, on arrive à définir par rapport à notre profil de côtes, quelles sont les plages qui vont être les plus impactées. Donc ça, c'est important, parce qu'on a une bonne douzaine de plages vulnérables, on ne peut pas forcément toutes les parcourir avec le même niveau de priorité [...] Donc là, ce qu'on a mis en place, tout de suite, c'était de pouvoir aller voir l'état des galets sur les plages, donc moi j'ai appelé nos services territoriaux, voir qui était là, qui était mobilisable, qui pouvait aller faire des photos, des relevés, etc. Donc on a pu donner dans la journée des informations à Météo-France » Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Dans les jours qui suivent, des tempêtes suscitent une inquiétude sur les cours d'eau du département, en particulier la Seine. Là encore, les agents de la DDTM 76 décident de se déplacer davantage « sur le terrain », pour remonter des informations à la préfecture.

« Et ce qu'on essaie de faire là, c'est de faire du terrain pendant l'évènement. Déjà, pour relever les zones inondées, en anticipation du retour d'expérience. Mais aussi pour apporter un regard, vis-à-vis de la préfecture de la gravité de la situation. En étant sur le terrain, même si eux ont un retour des pompiers, là ça permet d'avoir un retour plus instantané que le retour des pompiers aux audioconférences qui va être un peu plus global parfois. Et on constate par exemple certains problèmes dans la gestion du phénomène, on se met en relation avec la préfecture, et on relaie auprès des personnes concernées. [...] C'est quelque chose qu'on n'avait pas formalisé avant. Parce qu'on n'avait jamais eu le cas d'un évènement aussi significatif, là, avec des enjeux vraiment touchés, enfin pas depuis que je suis là en tout

cas, pas depuis qu'on a monté en puissance la mission RDI. Donc, là c'était un peu la première fois. »
Entretien direction service risque DDTM 76, 10 juillet 2018.

Cette présence « sur le terrain » avant, et pendant la crise a d'abord pour fonction de nourrir la gestion de celle-ci. Mais très rapidement, les agents identifient des opportunités pour exploiter ces interventions dans leur cœur d'activité, la prévention des risques. Sortir des bureaux et des salles de gestion de crise permet d'accumuler une information non seulement utile à la gestion de crise, mais également précieuse pour nourrir un retour d'expérience complet, qui servira de base à une action de prévention. Concrètement, les agents désirent collecter les informations sur l'inondation en cours : zones inondées ou laisses de crues, témoignages pour caractériser la dynamique de l'inondation, etc. Ces informations peuvent notamment servir dans le cadre de révision ou l'élaboration de PPR. Pour cela, les agents de la DDTM 76 décident de faire appel à des ressources complémentaires en interne, pour renforcer les équipes se déplaçant sur le terrain.

« On sait qu'il y a des volontaires. [...] Après, il a fallu demander l'accord au niveau de notre direction, c'est passé en commission, en comité technique, enfin jusque-là haut. Ils sont d'accord. [...] Je travaille avec le SPC [Service de Prévision des Crues], pour tout ce qui est après la crise, ils ont besoin de personnes pour aller sur le terrain, pour des relevés de laisse. Après la crise, ce sera plus eux qui présenteront le sujet, parce qu'ils ont l'habitude. Et avant et pendant ce sera plus la mission RDI qui organisera.

[Vous avez pour projet de pas mal les solliciter !] C'est à voir aussi, si on va jusque-là... [...] À la base, c'était plutôt sur l'avant. Et c'est vrai que le SPC aimerait aussi de l'aide après [...] Au niveau de Rouen, le service territorial [de la DDTM] était moteur justement. Ce n'était pas après, c'était pendant les submersions de la Seine. Ils sont venus avec le SPC, ils ont fait une petite tournée pour voir comment la Seine débordait, à quel endroit. C'est toujours utile pour eux, parce qu'ils font les PPR. »
Entretien « Agent B » service risque DDTM 76, 6 février 2019.

Le service risque de la DDTM 76 a donc pour projet de former les agents volontaires de son organisation pour réaliser des « relevés de terrain », avant, pendant, et après les différents épisodes de tempête et d'inondation sur le département. Cela se fait en partenariat avec les autres acteurs de la gestion des inondations. Clairement, l'objectif de ces acteurs n'est pas seulement d'améliorer la connaissance pour nourrir la préparation à la gestion de crise, mais également d'affiner la prévention. L'intervention en gestion de crise est elle-même transformée afin de pouvoir conjuguer ces différents objectifs, et intégrer les besoins de la prévention.

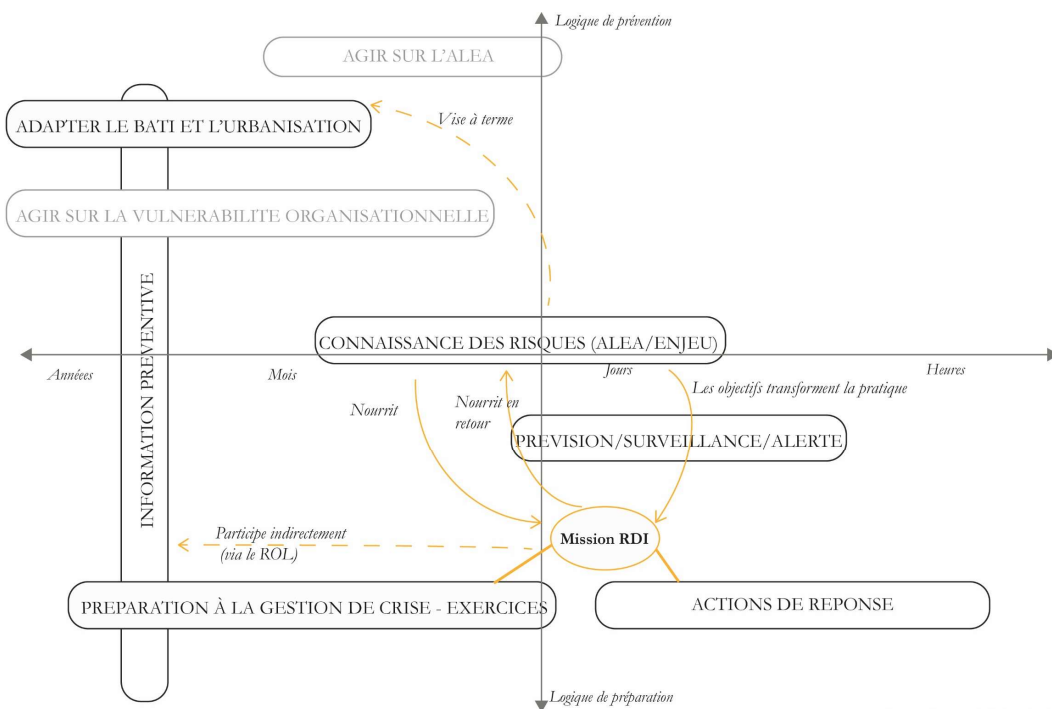
La collaboration avec le service de prévision des crues (SPC) n'est pas la seule renforcée par la mise en place de la mission RDI. Dans l'objectif de nourrir les retours d'expérience, et acquérir davantage de données sur les inondations pendant les événements, afin de nourrir la prévention des risques, la DDTM 76 cherche à créer des collaborations avec d'autres spécialistes locaux. D'une part le réseau d'observation du littoral (ROL), d'autre part, le SDIS 76.

Le réseau d'observation du littoral est une structure portée par le conservatoire du littoral et les régions Normandie et Hauts-de-France, afin de coordonner toute l'information sur l'évolution du littoral, pour accompagner les élus locaux dans leurs décisions. Il a lancé dès 2013 une action pour étudier plus précisément chaque événement de tempête. Son réseau de « sentinelles » (élus, agents du conservatoire du Littoral, etc.) recense les secteurs touchés par l'érosion ou la submersion marine et les défaillances d'ouvrages. Ces données intéressent une multitude d'acteurs, qui on l'a vu avec le cas de la DDTM 76, peuvent eux aussi « faire du terrain » suite à des événements

tempétueux. Celle-ci a donc décidé de s'insérer dans le réseau. Bien que les usages de ces données soient différents, ils se sont mis d'accord pour un partage des données SIG sur les retours d'expérience, un partage et une coordination des retours de terrain, et enfin une harmonisation des méthodes. Cela permet d'aboutir à une base de données cohérente et harmonisée, partagée entre tous. Une application web sert ensuite de support pour partager ces informations. En s'inscrivant dans cette démarche, qui suppose d'harmoniser les données de terrains relevées (et donc les pratiques de relevés), la DDTM 76 participe indirectement à l'action de sensibilisation du réseau. Ce travail coordonné est supposé pouvoir aboutir à la production de cartes de conséquences d'un évènement une semaine maximum après celui-ci.

La collaboration avec le SDIS est moins couronnée de succès. En contact avec ses agents dans les cellules de crise, les membres de la mission RDI à la DDTM 76 avaient envisagé de récupérer la base de données recensant l'ensemble des interventions des pompiers. L'objectif était ainsi d'avoir une liste précise des lieux concrètement affectés par les inondations, où des dommages sont survenus et quand des personnes ont été en danger.

« Alors on a fait le deuil sur les fiches d'intervention des pompiers, on sait que ce n'est pas la peine de leur demander. Une fois que l'évènement est passé... On peut reprendre un contact téléphonique, ils vont nous envoyer une fiche d'intervention, leur fiche, mais il n'y aura pas le détail de ce qu'on attend. Ce qu'on attend, on sait qu'il faut passer par d'autres biais. Parce qu'ils enchaînent les interventions. On aurait aimé des précisions sur la façon dont ça s'est passé, et leur intervention, leur point de vue sur le risque vraiment qu'ils se posent : est-ce que vous pensez que cette poutre va tenir... Et c'est tout à fait normal, logique qu'ils ne s'engagent pas oralement et encore moins par écrit... [...] Ce n'est pas un refus de nous donner des éléments. C'est que de notre côté c'était sans doute une mauvaise compréhension de ce qu'on pouvait obtenir. » Entretien « Agent B » service risque DDTM 76, 6 février 2019.



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 29 : L'usage de la mission RDI dans la prévention des risques

Au travers de la mobilisation sur le terrain, et des collaborations plus ou moins réussies avec d'autres acteurs locaux à pied d'œuvre dans la gestion des tempêtes et des inondations, la DDTM 76 transforme sa participation à la gestion de crise pour en faire une ressource pour la prévention des risques. Les retours d'expérience qu'elle envisage ne sont pas seulement dédiés à améliorer la gestion de crise, mais à nourrir davantage la prévention des risques. Le fait d'être d'astreinte, disponible, de devoir être très présent sur le terrain de la gestion de crise, leur ouvre l'opportunité d'accumuler à cette occasion des informations auxquelles ils avaient jusqu'alors difficilement accès (Figure 29).

Des évènements locaux à gérer... et à prévenir

L'usage des crises passées pour nourrir la prévention des risques actuels (que les crises et catastrophes du passé soient les risques d'aujourd'hui) est un processus classique, souvent pointé des études des risques. Ces études insistent sur la mise en place de nouvelles législations, face aux chocs sociaux que représentent certaines catastrophes (Hutter et Llyod-Bostock 2017). Notre terrain d'enquête permet de mettre en lumière d'autres modalités de mises à l'agenda de risques, à partir d'expériences de « crises » et catastrophes passées. Nous voyons ici comment à l'échelle locale, les épisodes de crise contribuent à mettre à l'agenda de nouveaux risques.

Ces modalités sont le fait des agents intercommunaux, qui ont davantage de marges de manœuvre que les services de l'État pour étendre la catégorie des risques. Nous avons vu que les agents intercommunaux étaient invités à fortement élargir leur champ d'action en matière de « crise », et qu'ils étaient sollicités pour de nombreuses « crises » communales, extrêmement variées (de l'hébergement de migrants aux questions de terrorisme). À quel point l'élargissement en matière de type de crise influe-t-il sur les risques traités ? Chacun des deux terrains présente au moins un exemple de ce type de situation : les risques d'effondrement des cavités souterraines et les ruissellements au Havre, et les risques de ruissellement urbain à Nantes.

Pour ces différents cas, les agglomérations ont été marquées par des épisodes forts de manifestation de ces aléas, générant d'importants dégâts. Ces crises ont été ensuite mises en risque, et font l'objet d'actions de prévention. Soulignons toutefois qu'il existe de nombreux autres exemples où des situations d'urgence traitées par les acteurs locaux ne conduisent pas à leur mise à l'agenda en tant que risques. En témoigne le cas déjà développé des submersions marines au Havre, difficilement mis à l'agenda malgré la présence de ressources locales en la matière, et pour lequel il aura fallu attendre la décision des services de l'État (au (3.1.2) du chapitre 4). La lecture parallèle de ces différents cas nous permettra d'avancer des éléments d'explication sur le succès ou l'insuccès de ces mises à l'agenda de risques locaux.

Nous avons déjà évoqué la problématique des cavités souterraines comme étant un « risque local », qui occupe une grande part de l'activité de la DIRM havraise. Ces agents sont chargés du recensement, et de la cartographie des indices de cavités souterraines. Alors qu'il s'agit d'une obligation réglementaire pour les communes, celle-ci est loin d'être pleinement exercée par toutes. Comme les problématiques d'effondrement de cavités sont particulièrement élevées en Seine-Maritime, la DDTM 76 a rédigé une doctrine locale qui impose un « principe de précaution » spécifique dans le département : pour tout indice jugé « sérieux » - l'éventualité de voisin délateur malveillant n'est pas exclue - une inconstructibilité de principe existe dans les 60 m alentour. La DIRM se positionne comme experte pour ce qui apparaît comme des « risques locaux », avec un

recensement exhaustif, proactif et régulier des cavités. La mise à disposition d'une carte dynamique, mise à jour quotidiennement, des indices de cavités permet de passer d'une situation de réponse d'urgence dans le traitement des indices à une réponse de long terme, de prévention. Les ruissellements sur la pointe de Caux et dans l'agglomération havraise induisent une dynamique similaire, à ceci près que le service local de gestion des risques, la DIRM, est très peu sollicité dans les premières années de définition et de réponse à ce risque (encadré 4.4 au chapitre 4). Suite à l'aggravation des inondations, une vaste politique de lutte est menée par la direction du cycle de l'eau. À partir de nombreuses études décrivant les phénomènes, un programme de travaux « curatif » est mené, et s'accompagne à la fois d'un plan de prévention des risques qui inclut spécifiquement la question des ruissellements, ainsi qu'un dispositif de surveillance et d'astreinte. Le système de gestion du risque d'inondation est d'emblée pensé dans son ensemble. Si ces deux cas ont déjà été évoqués précédemment, il peut être révélateur de les confronter à un exemple nantais, où c'est seulement la collectivité qui s'emploie à traduire la crise en risque – dans le cas des ruissellements urbains.

Les inondations par ruissellements urbains sont loin d'être une problématique qui ne concernerait que la métropole nantaise. Elle y est même bien moins importante que dans d'autres territoires métropolitains, comme la métropole nîmoise, fortement exposée par sa situation mêlant climat méditerranéen (et donc pluies violentes), et un relief cévenol marqué par la présence de « cadereaux », des cours d'eau temporaires (Pla, Marragou, et Nuel 2020). Néanmoins, à l'image de la métropole du sud, la prise en compte de ce risque résulte avant tout d'une prise en charge de collectivités locales. Par quels processus ?

Les inondations par ruissellements sont très secondaires dans le schéma scientifique et réglementaire français. Il s'agit en effet d'une forme d'inondation complexe à définir et à modéliser. En principe, les eaux de pluie sont prises en charge au travers des compétences et des dispositifs relatifs au « pluvial », c'est-à-dire les systèmes techniques d'écoulement des eaux, souvent mis en commun avec les dispositifs d'assainissement. Mais bien souvent, ces dispositifs ne sont pas en mesure de prendre en charge les pluies plus exceptionnelles, qui provoquent alors des ruissellements. Les ruissellements sont donc constitués de « l'eau de pluie qui s'écoule de façon diffuse ou concentrée, sans être prise en charge et maîtrisée par un dispositif dédié » (CEPRI 2021). C'est un phénomène difficile à délimiter, et qui peut évoluer rapidement, du fait de l'imperméabilisation et l'artificialisation des sols. Bien que le guide PPRI de 1999 évoque la prise en compte de ces risques de ruissellement urbains, très peu de PPRI les intégrèrent (CEPRI 2021), tant ils sont difficiles à modéliser. En l'absence de toute doctrine et toute réglementation nationale, liberté est donc laissée aux territoires locaux de prendre en charge ou non ces problématiques.

À plusieurs reprises au cours des dernières décennies, la métropole nantaise a été concernée par des ruissellements urbains générant des inondations et impliquant des arrêtés de reconnaissance « catastrophe naturelle » (juillet 1977, juin et juillet 2013, juillet 2017). Lors de la révision du PLU, établi à l'échelle métropolitaine,²⁰⁰ il a donc été décidé d'évaluer plus précisément cet aléa.

« Sur le ruissellement, il y avait un vrai vide, et il n'y avait rien, parce que l'État est encore timide là-dessus - et beaucoup trop, parce que même dans le deuxième cycle de la directive inondation ce n'est pas vraiment pris en compte. [...] Au niveau remboursement des assurances, par rapport aux dégâts du

²⁰⁰ Conduisant à la création de ce qui est nommé localement le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM).

ruissellement, c'est aussi important que les grands cours d'eau, voire plus ! On est sur un vrai problème auquel la plupart des grandes villes sont confrontées, et pour lequel on n'a pas d'outils juridiques. Donc il était important qu'on s'occupe de ça, et il y avait aussi une vraie demande de pas mal d'élus. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

« Avec des retours d'expérience, on a vu qu'on avait beaucoup d'évènements qui avaient des conséquences importantes, notamment sur le ruissellement pluvial. Et on a voulu intégrer, sans savoir où on allait (rires), cette notion dans le PLUM. Alors on a réalisé un diagnostic, comme un PPR finalement. On a qualifié l'aléa sur l'ensemble du territoire, avec vraiment des couches d'aléas, pour identifier le risque sur le territoire d'un ruissellement pluvial sur une modélisation d'une pluie centennale. Et finalement, on a fait un mini PPR, dans le PLUM. Puisqu'à ces couches on a attribué pour certaines des règles, des règles d'urbanisme pures, et d'autres des recommandations. On a fait un mini-PPR, parce qu'aujourd'hui on n'avait rien qui permettait de réglementer, sauf qu'on a essuyé des orages quand même assez importants, avec effectivement, dans certains endroits des beaux parkings souterrains ou mêmes des immeubles qui n'auraient jamais dû être là. Mais sans cette connaissance, on ne pouvait pas mettre un règlement. » Entretien « Agent A » PGR Nantes Métropole, 30 janvier 2019.

Notre interlocutrice dessine une trajectoire assez claire de l'expérience d'inondations importantes, générant des « catastrophes » localisées aux coûts importants, à la prise en charge de nouveaux risques dans l'urbanisme, au travers d'interdictions ou de prescriptions d'aménagement dans le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM). Le service des risques est au cœur de cette trajectoire propre à l'institution métropolitaine, à l'interface entre le service du cycle de l'eau, et celui d'urbanisme. Notons que ce type d'interface existe dans d'autres contextes urbains (Penelas 2013).

Décomposons cette trajectoire. Le choix de réaliser un plan local d'urbanisme métropolitain est l'occasion de faire émerger le sujet des ruissellements urbains.

« Pendant toute l'année 2013, on a commencé ce qu'on a appelé des chantiers thématiques, parce que le directeur général des services de l'époque [...] portait vraiment cette optique que le PLUM devait être le lieu de convergence des différentes politiques publiques. [...] Donc déjà à l'époque la question des risques était identifiée comme une thématique à part entière qu'il fallait traiter dans le PLUM, et notamment traiter sur les aspects qui n'étaient pas traités par les PPRI.

À l'époque, la direction du cycle de l'eau avait souhaité travailler sur le risque ruissellement. Parce qu'il commençait à y avoir plusieurs phénomènes d'inondation par ruissellement, avec l'urbanisation et l'imperméabilisation grandissante des sols. Ils ont fait un schéma directeur d'assainissement pour résorber ce qu'ils appellent les points noirs, c'est-à-dire comment on fait pour que, là où il y a du ruissellement, l'inondation ne perdure pas. Et puis après, ils se sont dit "ça c'est curatif", et il faudrait aussi travailler sur la phase préventive : et donc ils ont eu deux actions. D'une part, travailler à une connaissance du risque de ruissellement [...] [d'autre part] ils ont travaillé sur le zonage pluvial, c'est-à-dire l'obligation faite à tous les projets, en priorité, d'infiltrer les eaux pluviales directement, et de ne pas rejeter dans les réseaux. » Entretien service d'urbanisme Nantes Métropole, 11 juillet 2019.

Le service du cycle de l'eau intègre la question du ruissellement dans une politique plus large, où l'action sur l'aléa occupe une place importante. Néanmoins, ils sont moteurs pour proposer d'autres actions, et amorcent en 2016 la vaste étude à l'échelle de l'agglomération pour modéliser précisément les effets de ruissellement des pluies majeurs. La collaboration avec leurs collègues du service des risques les conduit à reprendre les standards des risques majeurs, à savoir les événements de probabilité centennale. Cette étude permet de distinguer les zones d'accumulation, les zones d'écoulement, les zones exposées à des « conditions extrêmes » (vitesses et hauteurs d'eau sont

importantes), ainsi que les zones « dites d'écoulement naturel secondaire ». En juillet 2017, alors que la modélisation est en cours, une brusque tempête provoque des inondations ponctuelles en divers lieux de l'agglomération. Très mobilisés pendant l'évènement, les agents du service des risques de la métropole orientent également leur retour d'expérience vers le recueil d'informations sur les ruissellements, afin de nourrir l'étude du PLUM (encadré 5.4).

Encadré 5.4 : Le retour d'expérience de la tempête du 9 juillet 2017 à Nantes

Les pluies d'orage sont très difficiles à anticiper dans leur localisation. Le dimanche 9 juillet 2017, l'ensemble du département de Loire-Atlantique est placé en « vigilance jaune » (pluie-inondation) par Météo-France. Sur l'agglomération nantaise, en moins d'une heure, les pluies engendrent de nombreuses inondations et dégâts. Le CRAIOL et les services de pompiers sont très fortement sollicités. Rapidement, de nombreux dommages sont constatés sur des bâtiments (plusieurs centaines), dont deux immeubles particulièrement touchés. Les opérations de secours évitent les décès.

Dans les jours qui suivent, le service des risques accompagne la direction du cycle de l'eau, pour faire le recensement « le plus exhaustif possible » des secteurs inondables. Ils envoient un questionnaire à toutes les communes, demandant de localiser les secteurs inondés, puis de les préciser sur un fond de carte à « l'échelle demandée par le PLUM » (1/2000^e). Le retour d'expérience portant plus spécifiquement sur « l'organisation de la gestion de crise » n'est réalisé qu'ultérieurement, début 2018. La priorité donnée au recueil d'informations sur les ruissellements eux-mêmes témoigne du rôle du retour d'expérience envers les opérations de prévention des risques.

Le second temps du retour d'expérience élargit lui aussi la perspective, et ne se concentre pas seulement sur les opérations de gestion de crise à améliorer – bien que cela soit la majorité des éléments relevés. Parmi les points à ajuster, plusieurs soulignent l'importance de l'acquisition d'informations au plus vite dans les épisodes de crise : le service des risques métropolitain évoque le manque de « supports prêts à l'emploi pour le recensement des dommages », le fait que les « services chargés de la collecte des infos [sont] non identifiés à l'avance », mais également « la connaissance et la prise en compte récentes des zones d'inondation par ruissellement ». Les opérations post-crise occupent un rôle croissant dans la gestion de crise et sa planification. Dans le plan d'action qui conclut le retour d'expérience est avancé l'objectif de « à moyen terme mieux préparer la population vivant en zone inondable par ruissellement », via des recensements des enjeux, une sensibilisation de la population, et des diagnostics de vulnérabilité. Cela renvoie donc au PLUM.

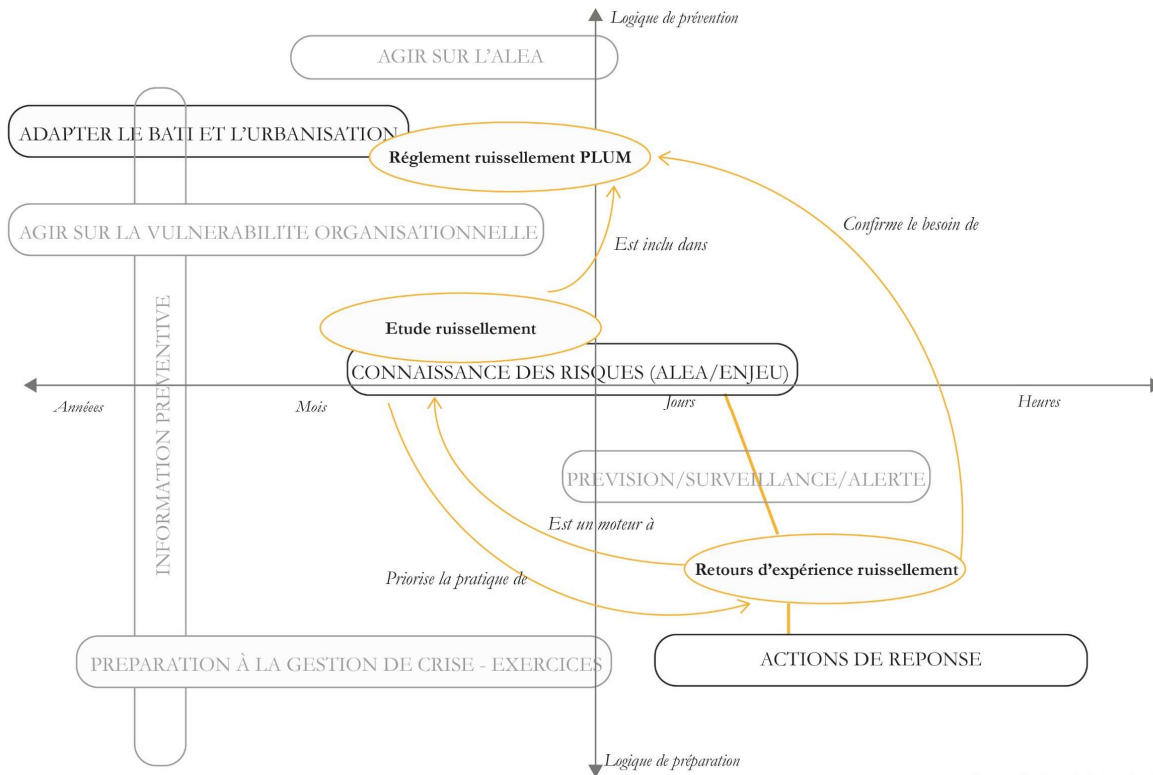
Source : « retour d'expérience, pluie d'orage, dimanche 9 juillet 2017 », DGSTP métropole de Nantes. Mai 2018

L'outil « retour d'expérience » engendre donc d'importantes articulations avec les dispositifs de prévention. L'anticipation de la crise devient également l'anticipation de sa fin.

L'inondation de juillet 2017 et la mise en place de l'important retour d'expérience achèvent de convaincre les élus de la nécessité d'adopter une réglementation ambitieuse face aux ruissellements. Après avoir accompagné le service du cycle de l'eau pour définir et cartographier un aléa qui correspond au standard des « risques majeurs », les agents des risques intercommunaux assistent la direction de l'urbanisme dans la rédaction des règles d'urbanisme spécifiques à l'aléa modélisé. La référence au plan de prévention des risques assoit l'ambition de la réglementation, qui se veut aussi exigeante que celle du PPRI Loire aval, pourtant difficilement négocié avec les services d'urbanisme nantais. Le service des risques va être très impliqué auprès du service d'urbanisme pour rédiger ces

réglementations, afin d'aboutir à une réelle prise en compte des risques dans l'urbanisme (nous y revenons au chapitre 6).

L'expérience d'épisodes de « gestion de crise » réguliers incite ainsi les services de l'eau et des risques de l'intercommunalité à mettre à l'agenda de la prévention un « nouveau risque », ici de ruissellement. Les opérations de gestion de crise incluent également cette perspective (Figure 30).



Cassandre Rey-Thibanlt, 2022

Figure 30 : De situations de crise à la prévention, le cas des ruissellements nantais

Nous avons pu mettre en lumière l'éventail large de ce que peut impliquer la « transition », entre gestion de crise et prévention des risques. Il nous faut d'abord souligner que ces échanges existent, et permettent de rendre concrètes les modalités du passage « de la catastrophe au risque ». Une des modalités de « mise en risque » est donc la mobilisation de ces événements passés, qui servent à justifier l'extension de la catégorie de risque.

Surtout, nous avons pu voir que la pratique même de la gestion de crise était susceptible de se trouver transformée par la considération de cette transition, et des mesures de prévention des risques à adopter, suite à l'évènement. Ce n'est pas seulement la prévention qui peut se trouver modifiée dans ce lien. Enfin, alors que les travaux sur les situations post-crise identifient des fenêtres d'opportunité pour agir durablement sur la prévention des inondations, nos exemples montrent des configurations sensiblement différentes : ce n'est guère dans l'immédiateté des événements que les ressorts de réduction de la vulnérabilité sont identifiés, mais dans des temporalités beaucoup plus longues.

6. Le cas spécifique des PAPI et SLGRI : quelles articulations permises ?

La mise en œuvre de la directive inondation apparaît comme un moment crucial pour développer une perspective transversale sur les inondations. Nous l'avons évoqué précédemment au chapitre 2, les dispositifs locaux qui découlent de la directive en France (PGRI, SLGRI, PAPI), invitent à penser ensemble toutes les stratégies pour faire face aux inondations et à mettre en cohérence les outils existants (Drobenko 2010). Les chapitres précédents ont permis de montrer que ces dispositifs transformaient localement les modalités permettant de faire face aux inondations. D'abord, ils renforcent la légitimité des intercommunalités à intervenir sur les sujets de risque, puisqu'elles sont incitées à devenir structures porteuses, ou animatrices de ces dispositifs (chapitre 4). Ensuite, bien qu'ils soient portés essentiellement par les services déconcentrés du ministère de l'Environnement, ils sont l'occasion d'associer les services locaux de gestion de crise à des démarches plus globales pour faire face aux inondations. Les services de secours et de crise (SDIS, police, SIRACED-PC) peuvent formuler des propositions encourageant les communes dans leur propre préparation voire au-delà de leur champ initial d'intervention (sensibilisation, connaissance des aléas, réduction de la vulnérabilité, etc.). Nous avons vu néanmoins que ces acteurs locaux de la gestion de crise n'occupaient qu'une place plus secondaire dans ces procédures – n'y prenant aucun engagement pour renforcer ou transformer leurs propres outils et actions, ou pour « animer » l'ensemble de ces stratégies (chapitre 3). Pour autant, cela n'empêche pas leurs principaux porteurs d'essayer de mobiliser cet outil dans une perspective plus intégrée.

Il s'agit à présent d'analyser finement la façon dont ces dispositifs d'action publique (SLGRI et PAPI en particulier) parviennent à opérationnaliser concrètement une approche intégrée, et à créer des articulations entre les outils existants. L'approche intégrée envisagée dans les PAPI recoupe plusieurs dimensions : elle vise à la fois les acteurs locaux, les stratégies à mettre en œuvre, et les outils qui les déclinent (des cartes de connaissance des aléas au retour d'expérience, en passant par les instruments classiques que sont les PPR, ou les PCS). Le caractère collectif de l'instrument d'action publique a vocation à créer des « cadres concrets d'interactions » entre acteurs « leur permettant de diagnostiquer les problèmes et de trouver des solutions » (Guillier 2017). SLGRI et PAPI apparaissent comme des outils de territorialisation de l'action publique, qui cherchent à créer de la cohérence dans les outils préexistants. Comment est-ce que cette intégration est-elle accomplie ? Surtout, quelles formes d'intégrations et d'articulations permettent ces outils ? Que signifie « articuler », dans cette perspective ?

Le bilan fait de l'ensemble de la démarche PGRI-SLGRI- PAPI est pour l'instant peu flatteur. La France, condamnée pour ne pas avoir appliqué la directive inondation rapidement, a proposé un dispositif assez lourd, qui a affaibli considérablement les possibilités de concertation au niveau local (Ledoux 2018). Les PAPI, mis en œuvre depuis plus longtemps, dédient une grande part de leurs financements aux travaux de lutte contre les inondations, au détriment de mesures d'adaptation (hydrauliques douces), ou des autres axes (réduction de la vulnérabilité, etc.). Flora Guillier a proposé une méthode d'évaluation des PAPI « à dire d'experts », sous la forme d'une combinaison optimale des différents axes d'actions. Elle interroge à la fois la combinaison de stratégies à encourager, et les outils à déployer pour réduire la vulnérabilité aux inondations. Elle propose ainsi une grille d'évaluation de chaque outil susceptible d'être évoqué et mobilisé dans les PAPI, et les

classe suivant des critères de rentabilité, et d'efficacité théorique. Elle souligne ainsi que les actions les plus rentables (par exemple, la mise en place de plans particuliers de mise en sûreté (PPMS), de protocoles de retour d'expérience, stratégies d'aménagements ciblées sur un secteur, un type d'enjeux) ne sont pas forcément celles qui sont priorisées et reprises le plus dans les PAPI.

Flora Guillier insiste sur la nécessité de combiner les outils au sein des PAPI, aucun outil local ne permettant d'avoir un impact élevé sur tout le bassin de risque, mais n'indique pas précisément comment cette combinaison s'effectue. Les experts qu'elle interroge soulignent également que les différentes stratégies d'action sont dépendantes les unes des autres (toutes les stratégies sont dépendantes du niveau de connaissance, la connaissance dépend des actions d'anticipation et de perception, etc.). Ils estiment qu'il n'y a pas de « levier source », une stratégie qui précéderait toutes les autres. Elle souligne néanmoins que l'adaptation (prévention par l'urbanisme et le bâti) est la stratégie la plus efficace pour ces experts, mais « qu'elle ne saurait être effective en l'absence d'une combinaison avec les autres stratégies que sont la résistance, la réaction, la connaissance, la perception et l'anticipation » (Guillier 2017, 347). Si les combinaisons des différentes mesures sont importantes, comment sont-elles négociées, et quelles formes prennent-elles localement ? C'est ce que nous nous proposons d'analyser à présent.

Nous l'avons déjà évoqué, nos deux terrains d'enquête sont concernés par la mise en œuvre de la directive inondation. Les deux agglomérations sont inscrites dans des TRI, et l'ensemble des acteurs locaux rencontrés ont participé à l'élaboration de ces documents. Néanmoins, aussi bien en termes de mobilisations d'acteurs, que sur les formes d'intégrations locales, ils nous apprennent des choses différentes. La mise en place de ces stratégies conduit, dans nos deux terrains, à mettre en lumière de très nombreuses actions pour faire face aux inondations. Nous proposons d'en étudier plusieurs dans le détail pour montrer comment elles constituent des moments d'articulation. L'analyse des dispositifs de la directive inondation porte ici sur les cadres de gouvernance et de stratégie qu'ils proposent (et non sur les actions concrètes qui sont réalisées concrètement sur le terrain pour les mettre en œuvre).

L'intégration locale des acteurs au travers des dispositifs de la directive inondation : les conditions d'élaboration primordiales

Alors que l'ambition affichée de la mise en œuvre de la directive inondation était de générer une véritable concertation locale, permettant aux intervenants territoriaux de s'appropriier les outils et de proposer des stratégies réellement adaptées aux configurations territoriales, les conditions d'élaboration des PGRI et des SLGRI sont une variable déterminante dans leur réussite.

Bruno Ledoux évoque le calendrier resserré d'élaboration des SLGRI comme un facteur limitant de cette appropriation locale : dans les délais courts imposés, les services déconcentrés de l'État se voient bien souvent contraints d'en rédiger eux-mêmes une grande partie. L'analyse croisée de nos deux études de cas montre que cette question de la temporalité doit se comprendre dans un cadre plus large, lié à l'ensemble des dispositifs locaux mis en œuvre pour faire face aux inondations. Plus encore que les pressions calendaires, ce sont les positionnements initiaux de chaque acteur qui déterminent le succès de ces procédures. La pression calendaire subsiste quand les acteurs en présence ne s'accordent pas sur l'intérêt et l'opportunité d'établir, à ce moment-là, la SLGRI.

En effet, les TRI de Nantes et du Havre ont été actés quasiment simultanément, à la fin de l'année 2012. Dix ans plus tard, l'agglomération nantaise est en passe d'approuver un PAPI complet, après mené un PAPI d'intention pendant trois ans (pour les détails réglementaires, voir encadré 5.5). Elle a rassemblé plusieurs dizaines d'acteurs locaux, organisés autour d'une association large des parties prenantes. À l'inverse, l'agglomération havraise n'a pas officiellement soumis sa lettre d'intention de réaliser un PAPI, alors même que l'agglomération avait précédemment porté un PAPI de 1^{re} génération (PAPI de la Lézarde). Aucune grande réunion d'associations d'acteurs n'a été menée sur le sujet (Figure 31). Les dispositifs PAPI sont pourtant perçus comme particulièrement intéressants pour les collectivités locales. D'où viennent ces divergences ?

Encadré 5.5 : Le fonctionnement du dispositif PAPI

Les plans d'action de prévention des inondations (PAPI) sont devenus au cours des années 2010 un dispositif central de la gestion intégrée des risques d'inondations. Le conventionnement et la labellisation des démarches locales permettent à l'État d'encourager et dans le même temps de réguler les actions entreprises localement pour faire face aux inondations. Les collectivités sont subventionnées jusqu'à 50 % pour de nombreuses mesures, et en particulier les travaux de gestion de l'aléa (digues, bassins, dispositifs d'hydrauliques douces, etc.). Bien qu'une majorité des sommes engagées soit consacrée à la réalisation de ces travaux, les PAPI sont l'occasion de définir d'autres types de mesures, qui toutes, à l'exception des mesures de gestion de crise, peuvent être subventionnées (travaux de réduction de la vulnérabilité, information préventive, etc.). Le conventionnement guide les collectivités dans l'élaboration du projet. À partir de 2011, différentes formes de PAPI sont distinguées : petit PAPI, PAPI d'intention et PAPI complet. Le PAPI d'intention précède le PAPI complet, afin de financer des études d'analyses coûts-bénéfice justifiant la pertinence des travaux. Les petits PAPI, dont les budgets sont inférieurs à 3 millions d'euros, ont une instruction allégée. Depuis 2021, le nouveau cahier des charges PAPI prévoit que la phase de «PAPI d'intention» est requalifiée en phase «d'études préalables». Les fonds pour cette première phase sont alors alloués sans labellisation.

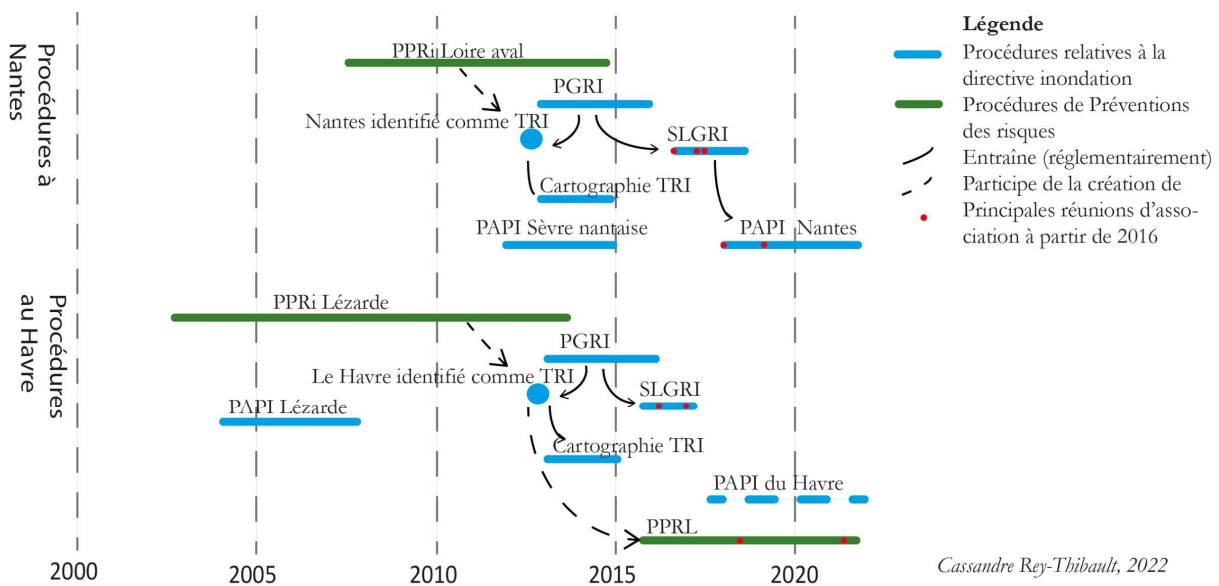


Figure 31 : Chronologies comparées des SLGRI dans leurs contextes locaux

À Nantes, la directive inondation est mise en œuvre alors que se termine une difficile élaboration du PPRi Loire aval. Les cartes d'aléa du PPR ont été âprement négociées entre les services de l'État et de la collectivité, et une association de riverains s'est montée contre le plan.

« Il y avait eu 7 ans de procédure PPRi, pour la partie Loire-aval. Et ça avait laissé un peu de traces, parce que ça avait été un peu douloureux. [...] La modélisation a cristallisé beaucoup de questionnements, d'incompréhensions, et il a fallu 7 ans pour en sortir, et aboutir à un PPRi partagé entre collectivités et État. C'était en 2007-2014. Donc finalement, on démarrait la SLGRI, juste après. Et c'est pour ça aussi qu'il y a eu le choix d'une large concertation, parce qu'on s'est dit "on va prendre la température", le PPRi ça a été compliqué, il faut qu'on ait de meilleures bases pour une stratégie locale partagée. » Entretien PGR Nantes Métropole, 16 juillet 2018.

Quelque peu échaudés par la concertation difficile du PPRi, les agents de la métropole en charge des risques proposent une démarche concertée très large, afin d'associer le plus possible les autres intervenants locaux. Quand le PPRi Loire amont est définitivement approuvé le 31 mars 2014, les agents territoriaux négocient déjà avec leurs collègues des services de l'État le PGRI, ainsi que le calendrier de la SLGRI. En se positionnant comme volontaires pour porter la démarche de SLGRI, ils obtiennent que celle-ci soit élaborée en dehors des délais réglementaires. La métropole n'engage la procédure qu'en décembre 2016, alors que les SLGRI devaient en principe être finalisées à ce moment. Cela ne sera le cas à Nantes qu'en juin 2018. Un agent est recruté pour être dédié à l'ensemble de la procédure. Après avoir été chargé de la coordination de la SLGRI, il amorce à partir de 2018 le suivi d'un PAPI d'intention, conventionné avec l'État. L'engagement de la collectivité (elle se positionne comme « animatrice » de la SLGRI puis du PAPI ; elle recrute un agent dédié à ce sujet, présent dans la durée) constitue une base solide pour mobiliser une grande diversité d'acteurs au cours de ces procédures.

La SLGRI nantaise est lancée par une grande réunion avec l'ensemble de la « conférence des acteurs ». Au-delà des différents représentants de l'État et des collectivités locales, les agents de la métropole sollicitent une grande diversité de parties prenantes. Parmi les services de l'État, en plus du SIRACED-PC et de la DDTM, des acteurs moins « évidents » sont sollicités : l'agence régionale de santé (ARS), le BRGM²⁰¹. L'ensemble des activités pouvant être affectées par les inondations et leur prévention est mobilisé : des gestionnaires de réseaux (de transports – SNCF, la direction interdépartementale des routes Ouest ; d'énergie – Enedis, GRDF ; des télécoms – Orange, SFR, Bouygues Telecom, Free, etc.), des « acteurs sociaux-économiques » (la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre d'agriculture, le Syndicat des assureurs de Loire-Atlantique, etc.), mais également des acteurs de l'aménagement du territoire (l'agence d'urbanisme de la région, les sociétés d'aménagements publics, etc.). Outre les grandes réunions de présentation des procédures, une diversité de formes d'association est inventée : un questionnaire d'enquête auquel 26 structures répondent, des entretiens individuels permettant de recueillir les avis d'une cinquantaine d'organisations (11 communes et 39 autres acteurs locaux) ; des groupes de travail et d'informations dédiés à certains acteurs (communes, directions de Nantes Métropole). Au travers de toutes ces instances, il s'agit d'assurer un réel partage du diagnostic territorial en matière d'inondation, et ce faisant, assurer une meilleure cohésion sur les mesures à adopter. Le rapport

²⁰¹ Bureau de recherches géologiques et minières, un service d'expertise national, sous la tutelle des ministères de l'Environnement, de la Recherche, et de l'Économie.

diagnostic affirme ainsi que « les éléments du diagnostic présentés [...] sont dans leur grande majorité partagés par les parties prenantes » (Nantes métropole, 2017).

L'enjeu est qu'ensuite, le plan d'action soit également partagé par l'ensemble des acteurs locaux, afin d'éviter des dissensions comme celles qui avaient vu le jour pendant le PPRI. Des réunions *ad hoc* sont ensuite menées, sous la forme d'ateliers de concertation davantage participatifs. Ils permettent de passer du diagnostic au plan d'action, de choisir et de prioriser les actions.

Au Havre à l'inverse, nous avons vu au chapitre 4 que la SLGRI et le PPRL ont été menés en parallèle, du fait des dissensions qui ont émergées au moment du classement du territoire en TRI. Le PPRL est régulièrement présenté comme une « action anticipée » du futur PAPI. Alors qu'à Nantes, la SLGRI est élaborée après l'approbation difficile du PPRI Loire aval, et envisagée comme un moment de réconciliation locale, le classement en TRI et les premières cartographies provoquent une importante phase de tensions au Havre. La SLGRI pâtit grandement de ces dissensions. Avançant ne pas être compétente sur l'ensemble du territoire du TRI, la communauté d'agglomération havraise refuse d'être l'animateur de la SLGRI. Celle-ci est alors conduite « tambour battant » par les services de l'État, qui mobilisent eux-mêmes les acteurs locaux. Les agents de l'intercommunalité se mobilisent pour les accompagner, mais sans assumer le pilotage.

« Les dispositions [...] c'est là où ça été compliqué dans la pédagogie de la prévention, d'expliquer à nos élus et à notre direction, que ce ne sont pas des actions : on n'oblige personne, on "incite à". Donc la formulation, on y a passé beaucoup de temps avec les services de l'État. [parce que sinon, vous aviez peur que vos élus freinent et refusent]. Oui, refusent, et n'approuvent pas. [...] Et puis ils ont été un peu échaudés avec les PPR, les machins dont ils n'ont pas du tout maîtrisé la rédaction. C'était un peu compliqué, de leur dire, on a une stratégie. En plus c'est quoi une stratégie locale ? Voilà, on parlait, et même pour nous, de quelque chose qui était assez neuf, on ne savait pas trop ce que c'était. Donc cette stratégie est sous pilotage État. » Entretien « Agent B » DIRM CODAH, 13 juin 2018.

Ils parviennent néanmoins à mobiliser des services locaux au travers d'ateliers qui permettent de construire plus largement la stratégie locale. Un « séminaire participatif » est organisé à la fin de l'année 2015, élargissant les acteurs consultés (au-delà des services classiques, des associations locales, de parents d'élèves et environnementales, la chambre d'agriculture, l'agence d'urbanisme, le SDIS, des gestionnaires routiers). Mais l'expérience n'est pas réitérée par la suite – les parties prenantes étant plutôt mobilisées dans le comité de concertation du PPRL. Cette difficulté de mobilisation pour la phase de SLGRI se répercute également sur l'élaboration du PAPI.

Contrairement à la SLGRI, la collectivité (élargie au 1^{er} janvier 2019) accepte de prendre en charge l'animation du PAPI, mais maintient d'étroites collaborations (GPMH, Ville du Havre, et l'État font partie du comité technique et de pilotage). Des réunions sont organisées pour affiner le projet, les actions, et amorcer un plan de communication – la labellisation implique que le PAPI lui-même soit annoncé. Les agents territoriaux tentent de mettre en avant les avantages de cette procédure, qui « n'impose rien » aux élus.

Oui, du coup, on leur a proposé le PAPI. Le PAPI c'est assez simple aussi, parce que ce n'est pas réglementaire, ce ne sont pas des actions obligatoires à mettre en place. Dans notre PAPI c'est nous qui décidons de ce qu'on met en place. Entretien « Agent B » DIRM CODAH, 13 juin 2018.

Cela ne permet pas néanmoins d'aboutir au dépôt d'un dossier. D'autant plus que les acteurs locaux optent pour un PAPI complet, sans étape préliminaire d'un PAPI d'intention – arguant du fait que

les études préalables ont déjà été largement menées par les précédents PAPI locaux et le PPRL. De plus, la connaissance sur le risque de submersion est établie au travers du PPRL, donc les cartes d'aléa ne sont officialisées qu'en juillet 2021. La collusion entre les différentes procédures (PAPI, PPR), empêche un réel investissement dans le sujet : les agents éprouvent des difficultés à le mettre à l'agenda.

« Tout n'est pas encore très concret pour eux. Le jour où on lance une action très particulière, surtout avec des financements de l'État, là, il faudra que ça arrive vite. Mais sur le montage d'un dossier de labellisation... [...] Et puis en attendant, il y a toujours le PPR littoral, qui est une action anticipée du PAPI finalement. Ça, c'est plus important, c'est le sujet du moment, puisque du coup c'est un calendrier à l'œuvre. Ils sont plus sensibles à ce genre de plan de prévention. Parce qu'aussi c'est le règlement, quelque chose qui va être annexé à leur plan d'urbanisme, c'est quelque chose qui les impacte. » Entretien « Agent B » DIRM CODAH, 27 novembre 2018.

Fin 2021, le dossier du PAPI Le Havre-Estuaire-Pointe de Caux n'est pas encore déposé, alors que les premières actions devaient être menées cette année-là. La crise Covid ayant largement mobilisé les agents du service explique une partie du retard. Mais c'est aussi la focalisation sur le PPRL qui permet de comprendre cette difficulté à s'investir dans le projet local. Ces états d'avancement contrastés des dispositifs de la directive inondation ne présagent pas en revanche de la façon dont ceux-ci vont proposer une approche intégrée des outils et des stratégies pour faire face aux inondations.

Le contenu des planifications : quelles sont les intégrations proposées ?

Avant de rentrer dans l'analyse plus détaillée des SLGRI locales²⁰², prenons brièvement du recul pour rendre compte de la façon dont le cadrage national promeut l'approche intégrée entre prévention des risques et gestion de crise, qui doit être mise en exercice au niveau local dans les SLGRI et PAPI. L'approche nationale manifeste une réelle volonté d'inciter à une approche plus intégrée du territoire soumis aux inondations, et aux actions pour y faire face. Pourtant, l'intégration envisagée dans ces documents est difficilement rendue opérationnelle.

La stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI) témoigne de la volonté de l'État français de garder la main sur la définition des risques d'inondation et des moyens pour y faire face (Reghezza-Zitt 2015). Ce document d'une dizaine de pages, réalisé par la DGPR avec l'assistance de commissions nationales d'experts en matière d'inondation²⁰³ manque pourtant d'opérationnalité : le suivi n'est pas quantifié, aucun débat n'est organisé (Ledoux 2018). Après avoir brièvement dépeint une situation actuelle où les enjeux exposés aux inondations sont en augmentation, et où la politique mise en œuvre souffre de défaillances, la SNGRI propose trois objectifs prioritaires de la politique nationale.

Ces objectifs s'efforcent de proposer une déclinaison différente de la prévention des inondations, en construisant une véritable transversalité. Le premier consiste à « augmenter la sécurité des populations exposées » : cela implique de développer « la prévision, l'alerte, la mise en sécurité »,

²⁰² Nous n'avons pas analysé dans le détail les PAPI : les dossiers complets n'ont pas été déposés au cours de l'enquête.

²⁰³ Sont officiellement représentés : la Commission mixte inondation (CMI), le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, le Comité national de l'eau, etc.

mais aussi « d'éviter l'urbanisation en zone inondable »²⁰⁴. Sont donc associés les axes de maîtrise de l'urbanisation, de prévision, de surveillance et d'alerte, et de préparation. Le second consiste à « stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation ». Ici, ce sont avant tout les actions visant à lutter contre les aléas qui sont visées : il s'agit d'en maîtriser les coûts au regard des dommages évités. L'objectif associe ainsi la politique de maîtrise de l'aléa à celle de prévention, notamment par la réduction de la vulnérabilité du bâti existant. Enfin, le troisième et dernier axe de la stratégie nationale consiste à « raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés ». Là encore, la pluralité des actions est soulignée : l'organisation « pour gérer les crises » doit être associée à une connaissance plus approfondie « des niveaux de vulnérabilités des enjeux ». Plutôt que de reprendre les 7 piliers de la prévention des risques qui proposent une lecture segmentée de celle-ci, la SNGRI construit une première forme de transversalité entre ces piliers, en montrant comment ils peuvent s'associer les uns aux autres. Comment cette transversalité est-elle perçue et déclinée par les acteurs locaux, reprenant cette SNGRI, mais en prise avec les outils et instruments d'action publique souvent très segmentés ? Conserveront-ils cette transversalité ?

Les deux PGRI étudiés (celui du bassin versant de la Seine, et celui du bassin versant de la Loire) ne maintiennent que partiellement cette transversalité, tout comme les SLGRI qui en découlent.

PGR, SLGRI et PAPI sont l'occasion de mettre sur la table l'ensemble des dispositifs existants pour faire face aux inondations. Toute la connaissance locale est remobilisée, et les documents évoquent l'ensemble des outils et politiques publiques déjà mis en œuvre. Lors des différentes rencontres, entretiens ou séminaires, chaque acteur expose en détail la façon dont il contribue à ces stratégies. Les diagnostics des SLGRI mettent à plat la façon de faire face localement dans ses moindres détails, outil par outil (systèmes d'endiguement, PPR, moyens de surveillance, dispositifs de gestion de crise, campagnes de sensibilisation, etc.). Tout ce qui participe de près ou de loin à la gestion des inondations est intégré dans le diagnostic territorial : sa première vertu est donc de proposer un aperçu global de la gestion du risque d'inondation.

Néanmoins, l'organisation de ces réunions et des documents qui en résulte ne facilite pas l'émergence d'une compréhension transversale des actions pour faire face aux inondations. Le diagnostic de la SLGRI de Nantes décompose ces outils en dispositifs de gestion de crise, et de prévention, réaffirmant la distinction entre risque et crise. De même, la façon d'envisager les plans d'action n'est pas propice à la transversalité et à l'intégration des mesures. En effet, tous les objectifs et les actions sont présentés sur le même plan. Ils sont envisagés de façon autonome les uns par rapport aux autres, sans ordre temporel ou d'indication de priorité. Cela permet de décomposer les actions et d'en attribuer la responsabilité à différents acteurs. Mais cela se fait au détriment des liens d'interdépendance, qui ne sont ni explicités clairement, ni même indirectement. Les PGRI ne dressent aucune priorité dans les objectifs et les mesures à adopter. La SLGRI havraise n'en propose pas non plus (alors que pas moins de 67 actions sont proposées), et aucun calendrier de mise en œuvre n'est indiqué. À Nantes, une priorisation des mesures a été proposée à la toute fin du processus d'élaboration, et seulement deux classes de priorités ont été définies. Ces priorisations

²⁰⁴ Plus précisément, la stratégie décline ainsi le premier objectif « la préservation des zones d'expansions des crues en milieu non urbanisé », « l'interdiction de construire en aléa fort », « l'adaptation des nouvelles constructions », « la mise en sécurité des populations existantes [dans les zones dangereuses] » via des outils « de surveillance, de prévisions, d'alerte ».

ne dépendent pas de l'interdépendance entre les mesures, mais plutôt de l'accord local à les mener plus ou moins rapidement.

C'est finalement davantage dans la façon de présenter les différentes actions et l'assemblage proposé par chaque objectif que la transversalité est construite. L'annexe 7 synthétise les « dispositions » et les « actions » que les PGRI et SLGRI proposent. Ces différentes mesures proposées peuvent être associées à une ou plusieurs stratégies pour faire face aux inondations (de la consolidation des connaissances à la préparation à la gestion de crise). La façon dont ces mesures sont combinées donne à voir différentes façons d'intégrer ces stratégies.

Le PGRI de la Seine propose une véritable transversalité dans l'organisation de ses objectifs. Ils sont au nombre de quatre : « 1 : Réduire la vulnérabilité des territoires » ; « 2 : Agir sur l'aléa pour réduire le coût des dommages » ; « 3 : Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés » ; « 4 : Mobiliser tous les acteurs pour consolider les gouvernances adaptées et la culture du risque » (DRIEE 2015). Ces objectifs réinterprètent plus ou moins fidèlement les objectifs de la SNGRI, et sont repris également tels quels dans la SLGRI du Havre. La lecture détaillée des dispositions qui composent chacun de ces objectifs montre bien qu'une réelle transversalité est construite par le PGRI et la SLGRI (voir annexe 7).

Dans l'objectif de « réduire la vulnérabilité des territoires » (objectif 1), le PGRI propose des mesures d'actions sur l'urbanisme, de connaissance, d'information préventive, d'action sur l'aléa. La SLGRI havraise de même traduit ces dispositifs en actions de maîtrise de l'aléa et de prévention par l'urbanisme. Si le titre de l'objectif 2 vise explicitement l'action sur l'aléa, cet objectif se décline également en mesure de surveillance des aléas (submersion et remontée de nappe en particulier, dispositions 2-H-1 et 2-E-1), ainsi que des prescriptions pour les PPRL (disposition 2-E-2). La SLGRI havraise ne reprend que partiellement cette diversité des mesures sous cet objectif : parmi les actions sous le titre 2, ne figurent que deux actions relatives à la prévention, et aucune relative à la surveillance. De même, si l'objectif 3 intègre de nombreuses dispositions relatives à la gestion de crise, à la surveillance et l'alerte, et aux actions post-crise, il y assortit des mesures de prévention par l'urbanisme, intégration que reprend également la SLGRI havraise. Enfin, l'objectif 4 associe aussi bien des mesures relatives aux actions sur les aléas (gouvernance des bassins versants), et d'information et de sensibilisation. En somme, le PGRI du bassin Seine-Normandie, tout comme la SLGRI du Havre qui décline localement une partie de ses dispositions, propose une vraie diversité dans la façon de combiner les mesures, et de montrer comment elles contribuent, ensemble, à améliorer la gestion des inondations.

Néanmoins cette diversité est perdue dans la révision du PGRI Seine-Normandie. En effet, celui-ci réorganise en profondeur ses différents objectifs, qui se retrouvent davantage resserrés autour d'axes spécifiques pour faire face aux inondations. En témoignent leurs nouveaux intitulés : 1, « aménager les territoires de manière résiliente pour réduire leur vulnérabilité », 2 : « agir sur l'aléa pour augmenter la sécurité des personnes et réduire le coût des dommages », 3 : « améliorer la prévision des phénomènes hydro-météorologiques et se préparer à gérer la crise », 4 : « mobiliser tous les acteurs au service de la connaissance et la culture du risque ». En particulier, l'objectif 1 rassemble toutes les dispositions relatives à l'urbanisme : « pour une meilleure appropriation du PGRI par les acteurs en charge de la planification et de l'aménagement du territoire » (DRIEE 2021). La création d'associations plus hétéroclites entre les mesures pouvait se faire au détriment

d'une lisibilité pour certaines parties prenantes spécialisées sur un axe stratégique. Les SLGRI n'ayant pas de contraintes spécifiques pour être renouvelées à l'issue des transformations des PGRI, nous ne pouvons déterminer quelles vont être les conséquences de ces réorganisations sur l'échelon local.

Le PGRI de la Loire, dans sa version initiale et sa version révisée en 2021, et la SLGRI nantaise qui en découlent ne font pas preuve de la même souplesse dans l'association des différentes mesures. Le PGRI de la Loire est beaucoup plus organisé autour des principales stratégies pour faire face aux inondations. Sur les six intitulés d'objectifs distingués, plusieurs s'insèrent clairement dans un type de stratégie unique : « 1. Préserver la capacité d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion de crue » (actions sur l'aléa) ; « 2. Planifier l'organisation et l'aménagement du territoire en tenant compte du risque » (agir par la prévention, l'organisation évoquée ici est l'organisation spatiale du territoire) ; « 4 : Intégrer les ouvrages de protection contre les inondations dans une approche globale » (encore une action tournée seulement sur l'aléa) ; « 6. Se préparer à la crise et favoriser le retour à la normale » (actions de préparation à la gestion de crise). Seuls deux axes semblent plus transversaux : « 3. Réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable » et « 5. Améliorer la connaissance et la conscience du risque inondation » (DREAL centre 2015).

Pourtant, une lecture plus détaillée de ce PGRI montre qu'il propose différentes façons de combiner les mesures, combinaisons reprises et renforcées par la SLGRI nantaise. D'abord, les objectifs 4 et 5 intègrent des dispositions plus variées. L'objectif 4 prévoit ainsi une série de mesures associées aux limites des systèmes de protection (digues, bassins de rétention, etc.), en cas d'événements exceptionnels : évacuation, réduction de la vulnérabilité des territoires, moyens de préservation de l'ouvrage, etc. Le territoire nantais n'étant pas concerné par ces ouvrages, il ne reprend pas cette disposition dans sa SLGRI. L'objectif 5 du PGRI est uniquement dédiée aux actions de sensibilisation et d'informations, mais la SLGRI nantaise y associe également de nouveaux moyens d'acquérir de l'information, ainsi que des procédures de retour d'expérience.

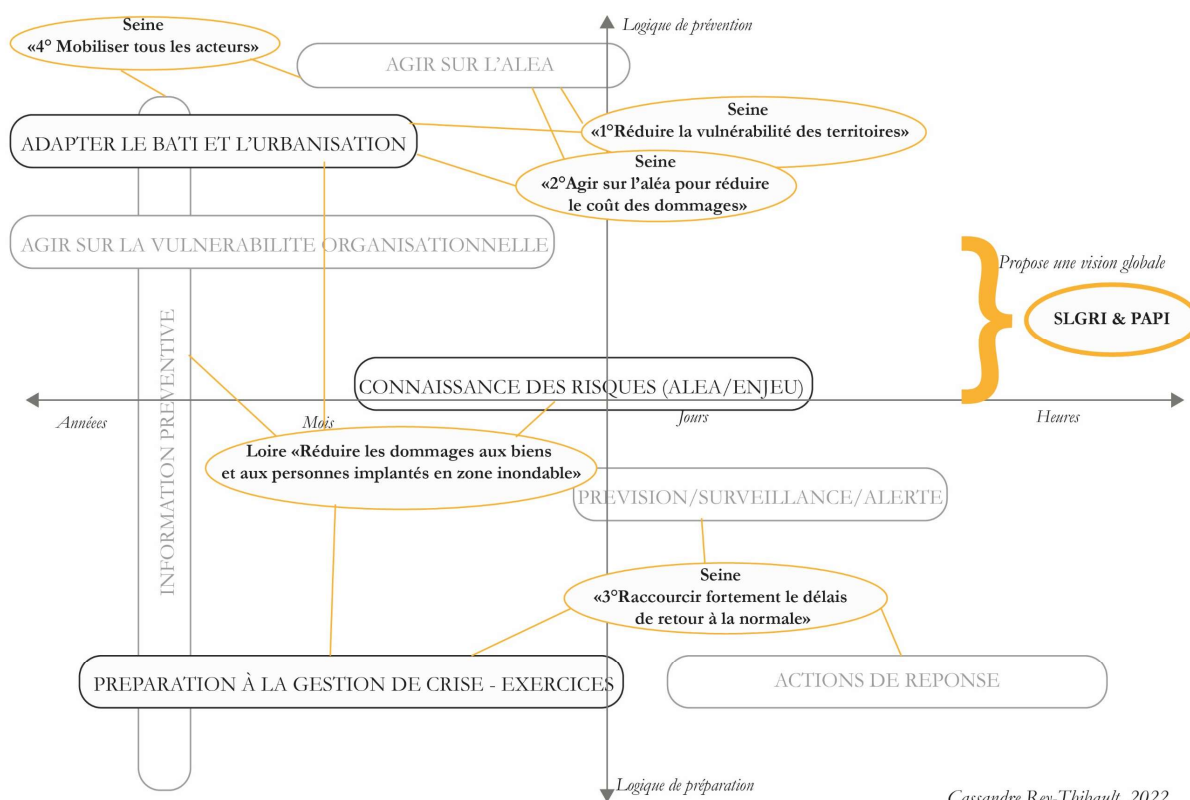
Mais c'est surtout dans l'objectif 3 que se dévoile le plus manifestement la flexibilité interprétative rendue possible par ces outils, autour de la notion de vulnérabilité. Alors que le PGRI de la Loire propose une déclinaison de l'objectif de réduction des dommages aux personnes et aux biens uniquement en mesure de prévention par l'urbanisme, la SLGRI nantaise fait glisser la notion de « réduction de la vulnérabilité » à une grande diversité de mesures, et notamment des mesures de préparation à la gestion de crise. Telle qu'elle est définie réglementairement, la « réduction de la vulnérabilité » ne comprend pas toutes ces mesures²⁰⁵. Le PGRI de la Loire ne reprend pas strictement cette définition, mais en propose une nouvelle : « effet potentiel d'un aléa sur les enjeux. Au sens plus large, exprime le niveau de conséquences prévisibles d'un phénomène sur les enjeux » (DREAL Centre-Val de Loire 2015). Celle-ci ouvre finalement la voie à d'autres interprétations de la notion de vulnérabilité, comme en témoigne la SLGRI nantaise. En effet, ce glissement permet

²⁰⁵ La « réduction de la vulnérabilité » est définie par la loi LENE, qui introduit l'article L. 566-7 du Code de l'environnement : « Les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée »

aux acteurs nantais d'introduire une série de nouveaux outils (groupe de travail « vulnérabilité des réseaux », démarches de réduction de vulnérabilités des différentes directions de l'EPCI, etc.). Les actions de réduction de vulnérabilité des réseaux, des parkings souterrains, des établissements sensibles et utiles à la gestion de crise, et des entreprises situées dans la zone inondable sont envisagées comme une action transversale combinant acquisition de connaissance, sensibilisation d'un public déterminé, préparation à la gestion de crise, et prévention du risque par des travaux. L'intégration des mesures apparaît donc ici davantage à l'échelle de la SLGRI, dans une réinterprétation locale de la notion de réduction de vulnérabilité.

Enfin, est-ce que ces démarches locales, inscrites dans les PGRI, les SLGRI, et les PAPI, intègrent les façons de faire face aux risques d'inondation, et si oui, de quelles manières et avec quelles limites ?

L'intégration des acteurs locaux apparaît plus ou moins réussie. Indéniablement, la mise en œuvre de la directive inondation met autour de la table une grande diversité d'acteurs, d'horizons différents, et en charge d'aspects spécifiques de la gestion des risques. Mais le contexte local peut obérer leur degré de collaboration. Les procédures ne sont pas toujours fortement appropriées par ces acteurs.



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 32 : Transversalités créées par les SLGRI de Nantes et du Havre, en application des principes des PGRI

Les PGRI, mais surtout les SLGRI sont l'occasion d'avoir une perspective transversale sur l'ensemble des dispositifs locaux existants pour faire face aux inondations. Mais cette transversalité générale ne se décline que partiellement dans l'intégration des « stratégies » pour faire face aux risques et aux crises (Figure 32). Malgré l'ambition de la SNGRI de proposer des objectifs transversaux, leur opérationnalisation n'est pas du tout évidente. L'organisation des « actions » et des « dispositions » reproduit rapidement les segmentations classiques, par type de stratégies, plutôt

que de souligner ou de suggérer des liens éventuels entre elles. On peut toutefois souligner une présence moins marquée des actions de prévention des risques et de gestion de crise, chacun des outils et des actions permettant de contribuer à des objectifs plus transversaux.

Les dispositifs sociaux-techniques permettent d'ouvrir de nombreuses articulations entre les stratégies pour faire face aux risques et aux crises. Au fil des différentes situations déclinées ici, nous avons pu constater que les articulations déployées prennent une grande variété de formes. Aussi bien en termes d'acteurs impliqués – parfois unique parfois très nombreux ; ou pour le nombre de stratégies concernées : parfois seules deux prises sont assemblées, dans d'autres cas comme pour les SLGRI c'est l'ensemble des stratégies qui est interrogé.

Nous avons défini initialement l'articulation comme un moment de mise en relation ou en dialogue, de liaison et de questionnement conjoint de différentes stratégies pour faire face aux risques et aux crises, et avons finalement précisé largement ces modes de relations. Leur diversité se remarque dans les intitulés de flèches présents dans les schémas synthétiques. Il peut s'agir d'une complémentarité, d'une vision globale, de collaboration, d'effets d'entraînement, de participation d'un dispositif à un autre, de premiers jalons posées par une stratégie pour une autre, etc. Comment ordonner davantage cette diversité, pour analyser les effets que produisent localement ces articulations ?

7. Proposition d'une typologie pour analyser les articulations

L'objectif à présent est de proposer quelques clés d'interprétation et d'analyse des moments d'articulation que nous avons identifiés : quels sens leur trouver ?

7.1 Les dispositifs socio-techniques : une diversité de modalités d'articulations

À partir du panorama, loin d'être exhaustif, des articulations relevées sur le terrain, relevons d'abord un certain nombre de points de divergence et de convergence en termes de stratégies, d'acteurs, de cadres réglementaires, impliqués par ces moments d'échange.

Des dispositifs « multi-stratégies » et des dispositifs liés à un type d'action

De nombreux dispositifs croisés ici ne s'emparent que d'une seule prise pour faire face aux risques et aux crises. L'ensemble des opérations de travaux que nous avons rencontrées correspond soit à une réduction de la vulnérabilité, soit à une opération d'action sur l'aléa. C'est le cas des opérations de réduction du risque à la source dans les industries Seveso qui permettent de réduire l'intensité ou la probabilité d'un aléa ; ou des travaux de réduction de la vulnérabilité des infrastructures existantes des réseaux électriques exposés à l'inondation. Nous avons également identifié les plans de prévention des risques comme des dispositifs monostratégiques destinés à réduire la vulnérabilité du bâti et de l'urbanisation : si de nombreuses autres stratégies peuvent être affectées, cela reste secondaire par rapport à cet objectif central.

Néanmoins, plusieurs dispositifs sont d'emblée « multi-stratégies ». C'est le cas bien sûr des PAPI et des SLGRI qui ont pour ambition de proposer une vue d'ensemble sur toutes les mesures pour faire face aux inondations. Nous avons vu que leur intérêt est de proposer des assemblages différents et innovants de ces différentes stratégies, qui permettent d'envisager d'autres formes de

complémentarité. D'autres outils multi-stratégiques émergent au cours du terrain, et montrent la pluralité de ces formes d'outils.

Sans grande surprise, un certain nombre de dispositifs sont positionnés à l'intersection entre préparation à la gestion de crise et actions de réponse. C'est le cas de la mission RDI au sein des DDT(M), ou des correspondants intempéries mis en place dans les communes de la CODAH : ils ne servent pas seulement au moment de la préparation, mais sont redéployés et mobilisés pendant les moments de crise. De même pour les cartographies ZIP-ZICH, utiles en préparation en en action de crise.

D'autres formes de dispositifs multi-stratégiques émergent également : les plans de continuité d'activité (PCA) en particulier, permettent à la fois d'agir sur la vulnérabilité organisationnelle, par des mesures structurantes de transformation de l'activité (adaptation des horaires et des lieux de travail des agents), mais également de préparation à la gestion de crise. Ils participent à enchevêtrer les composantes du risque que les acteurs cherchent à diminuer et de la crise qu'ils préparent. De la même façon, les plans de mise à l'abri des activités économiques (PMA-AE) développés sur la plateforme havraise sont une porte d'entrée pour envisager l'ensemble des actions possibles pour faire face aux aléas générés par les industries, et peuvent conduire y compris à la réduction de ces aléas.

Les stratégies concernées par les articulations

Toutes les stratégies pour faire face aux risques et aux crises sont concernées par les articulations que nous avons relevées.

Les actions relatives à l'acquisition et la stabilisation de connaissances nouvelles, qu'elles concernent les aléas ou les enjeux, font partie des plus récurrentes. L'établissement d'une connaissance solide et partagée par les acteurs en présence est souvent considéré comme la condition à la fois de l'ensemble des politiques publiques pour faire face aux risques et aux crises, mais également de la collaboration entre acteurs (Guillier 2017). Néanmoins, la connaissance n'est pas toujours le point de départ de ces articulations, et peut au contraire être une étape facilitant l'articulation entre différents dispositifs, voire même le point d'aboutissement d'une articulation. Les deux autres stratégies largement évoquées concernent les démarches d'adaptation de l'urbanisme et celles de préparation à la gestion de crise. Comme elles sont particulièrement centrées dans leur logique d'action (prévention, préparation), leur articulation est emblématique pour nous de la transversalité créée localement.

La stratégie qui a été le moins abordée concerne les actions sur les aléas. Cela peut s'expliquer en partie par l'angle choisi, qui concerne une approche à partir des principaux acteurs des risques et des crises locales (collectivités locales et services déconcentrés de l'État), qui ne sont pas directement en charge des dispositifs participants aux actions sur les aléas. La gestion des ouvrages hydrauliques n'est que récemment une problématique à la charge des collectivités locales (avec la compétence GEMAPI). Il est ainsi révélateur qu'une des situations d'articulation identifiées, celle qui est opérée autour de la traduction du risque de ruissellement dans l'agglomération havraise, soit portée par la direction du cycle de l'eau. Le service local de gestion des risques et des crises est très peu présent dans l'élaboration de cette politique publique.

Le portage par un ou plusieurs acteurs

Les variations concernent également le nombre et la diversité des acteurs impliqués : les moments d'articulation rassemblent parfois plusieurs acteurs autour de comités techniques ou de pilotage qui se veulent très larges, ou peuvent être menés par un seul acteur local. Dans le cas où de nombreux acteurs sont impliqués, un leader plus particulier peut néanmoins émerger, souvent particulièrement porteur de la démarche. C'est le cas par exemple autour du groupe de travail de vulnérabilité des réseaux à Nantes, où le duo métropole-DDTM 44 est particulièrement actif pour promouvoir une approche globale et intégrée sur toutes les modalités de faire face aux inondations pour les réseaux urbains. Ils parviennent ainsi à agréger une grande diversité d'acteurs, beaucoup n'étant pas initialement des « professionnels » des questions des risques et des crises. Dans d'autres cas, comme lors de l'élaboration de la SLGRI puis du PAPI du Havre, un leader est plus difficile à faire émerger.

Les différents exemples montrent que les collectivités sont particulièrement actives dans les propositions d'articulations des dispositifs locaux, mais elles sont loin d'être les seules à les réaliser. Les DDTM de nos deux départements étudiés tout comme les SIRACED-PC sont pleinement parties prenantes de ces articulations. D'autres acteurs locaux se trouvent impliqués : des opérateurs de réseaux urbains, les entreprises privées générant des aléas, les services d'urbanisme des collectivités, etc.

Les modalités d'analyse choisies, décryptant chaque moment d'articulation indépendamment les uns des autres, ne permettent pas d'identifier des dynamiques locales qui contribuent à développer ces articulations ou non. Il n'est pas évident d'identifier quels sont les acteurs à l'origine de ces dynamiques d'articulation, ou ceux qui s'en font davantage l'écho. Articuler les dispositifs pour intégrer les politiques publiques semble faire l'objet d'un relatif consensus local. C'est davantage dans les modalités de ces articulations, et les différentes formes qu'elles peuvent prendre que des divergences pourront émerger.

L'appui sur des usages réglementaires ou non

La majorité des articulations que nous avons identifiées ne sont pas liées à des obligations réglementaires relatives aux dispositifs socio-techniques mobilisés localement. Les articulations suggérées ou imposées par des dispositifs réglementaires sont peu nombreuses : la mise en place des PAPI et des SLGRI qui donnent l'occasion d'une réflexion globale sur les modalités de faire face aux risques aux inondations ; l'établissement des études de dangers et de leurs cartographies pour les PPRT et les PPI, l'intégration d'obligations nouvelles relatives à la gestion de crise dans le PPRT, pour tenir compte des assouplissements de la directive « plateforme ». Néanmoins, pour chacun de ces cas, l'articulation n'a rien d'évident, et doit être saisie et prise en charge par les acteurs locaux. De nombreuses articulations sont simplement « autorisées » par les réglementations, ou correspondent à des opportunités identifiées et saisies par les acteurs locaux.

Cette diversité des moments et des formes d'articulations élucidée, peut-on identifier des trajectoires similaires dans les effets qu'elles produisent dans les scènes locales des risques et des crises ?

7.2 Ordonner les articulations : élaboration d'une typologie

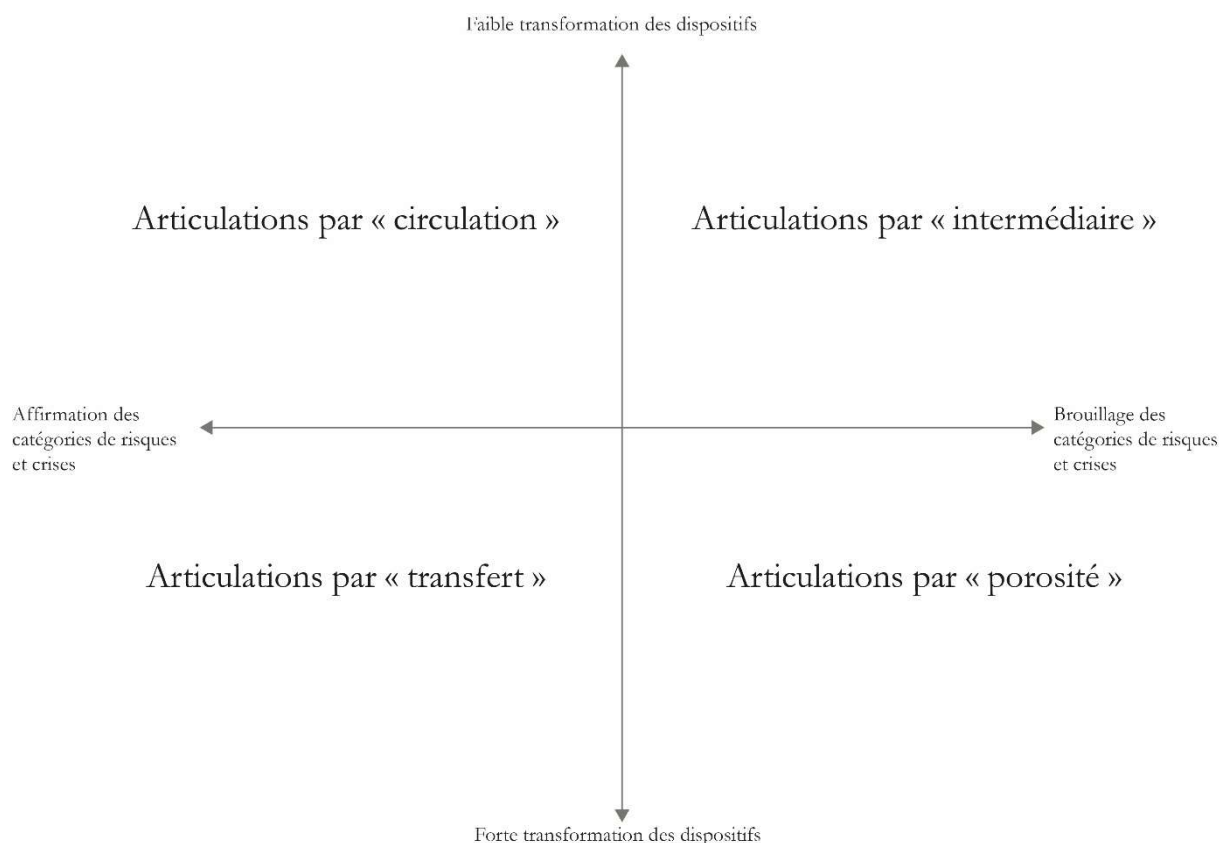
Les effets de ces articulations : deux critères majeurs

Dans l'explicitation de ces différents moments d'articulation se dégagent des effets très différents. Deux dimensions particulièrement importantes nous semblent émerger pour analyser ces articulations. D'une part, l'ampleur de la transformation des outils existants, et de la façon dont les modalités de faire face aux risques et aux crises évoluent localement du fait de l'articulation proposée. D'autre part, le maintien ou l'effacement de la séparation entre approche en termes de « risque » ou en termes de « crise ».

La transformation des dispositifs existants permet de comprendre dans quelle mesure l'articulation contribue à réorienter les modalités de faire face aux risques et aux crises locales. Plusieurs critères peuvent être mobilisés pour qualifier cette transformation. Est-ce que les dispositifs s'emparent toujours des mêmes types de phénomènes ? Leurs périmètres d'intervention, les objets dont ils s'emparent, les situations qu'ils intègrent évoluent-ils ? L'évolution des outils existants consiste-t-elle en une extension ou un rétrécissement de leur périmètre d'intervention ? Si un outil est globalement seulement renforcé dans sa fonction préexistante par l'articulation, il n'y a qu'une transformation mineure. À l'inverse, si le fonctionnement de l'outil, ses usages, les types de phénomènes auxquels il s'adresse évolue, la transformation est importante.

La dimension relative au maintien de la séparation ou à l'enchevêtrement des catégories de « risque » et de « crise » renvoie aux définitions des problèmes publics par les acteurs locaux. Ici, il s'agit d'estimer dans quelle mesure ce qui fait risque ou ce qui fait objet potentiel de crise est assemblé dans un même objet, ou si les catégories de risque et de crise restent hermétiques dans les actions et les conceptions des acteurs locaux. Une perspective temporelle peut être bénéfique dans ce cadre pour observer des moments où les enchevêtrements sont seulement temporaires, et les définitions séparées des catégories de risques et de crise réaffirmées.

En mobilisant ces deux critères, nous proposons une grille de lecture des articulations, qui permet d'en proposer différentes formes « typiques ». L'approche typologique met en lumière quatre formes principales d'articulations permises par les dispositifs socio-techniques transformés et mobilisés par les acteurs locaux (Figure 33 page suivante).



Cassandra Rey-Thibault, 2022

Figure 33 : Quatre formes d'articulations

Des articulations par « circulation »

Ce type de relation rassemble les moments où les articulations entre dispositifs ne conduisent ni à transformer de façon importante les dispositifs existants ni à enchevêtrer les catégories de risques et de crise. À plusieurs reprises, nous avons relevé la transmission, parfois encadrée, parfois imprévue, de cartes, bases de données, d'un acteur à l'autre et pour des usages différents. Ces circulations permettent de mobiliser dans un nouveau cadre une information sur un aléa, une source de vulnérabilité, un acteur, etc. Les dispositifs ainsi mis en circulation sont utilisés dans différents contextes, sans que cela n'affecte ni leur contenu ni les usages précédents qui en étaient faits.

Plusieurs situations décrites auparavant correspondent explicitement à ce type d'articulation : quand les cartographies et les études de dangers nourrissent respectivement les PPRT et les PPI par exemple, ou quand les cartographies des PPR servent à nourrir la préparation à la gestion de crise des SIRACED-PC, et la mission Référent départemental inondation (RDI). Ces échanges d'informations entre différents dispositifs maintiennent les distinctions entre ce qui fait risque et ce qui fait crise. Les dispositifs existants se trouvent confortés par les échanges. C'est le cas également pour les relations que nous avons décryptées entre le déploiement du dispositif SAIP et celui des PCS au sein du SIRACED-PC 76. Les relations que nous avons identifiées correspondent à des échanges d'information d'un dispositif à l'autre, et à la création de synergies, profitant de la concomitance du déploiement des différents outils. Là encore, les dispositifs existants ne sont pas transformés, ni ce qui est considéré comme crise. De même pour les liens entre DICRIM et PCS.

Un exemple limite de cette forme d'articulation est le réemploi de la cartographie de submersion marine, réalisée par le service de sécurité civile de la ville du Havre au début des années 1980, dans les documents d'urbanisme successifs de la ville. La carte a circulé d'un acteur à un autre, d'un cadre de préparation à la crise à un cadre de prévention des risques. Pour autant, il n'y a pas de transformations des outils existants : la carte « modélisant » la submersion elle-même n'a pas été modifiée, et les plans d'urbanisme n'ont pas intégré cette nouvelle modélisation. De même, ce qui est considéré comme participant à la catégorie de « crise » est resté bien distinct de ce qui est considéré comme « risque ». Il y a tellement peu de transformation que l'on peut même interroger l'existence d'une articulation pour ce cas-ci.

Des articulations par « intermédiaires »

Ces relations rassemblent les moments où les articulations entre dispositifs ne conduisent pas à transformer de façon importante les dispositifs existants, mais contribuent en revanche à enchevêtrer les catégories de risques et de crise. Ces enchevêtrements émergent tout particulièrement lorsque de nouveaux dispositifs locaux sont créés, sans que les dispositifs préexistants soient transformés.

La lecture plus transversale des acteurs locaux pour faire face aux risques et aux crises peut les conduire à plusieurs reprises à identifier des situations de « points faibles », ou « manques », dans la palette d'actions existantes face aux risques et aux crises. Ils proposent alors de nouveaux outils pour relier les dispositifs existants, ou pour répondre à un besoin jusqu'alors non identifié.

C'est le cas des outils d'information proposés par Synerzip-LH, sur les risques technologiques. Entre l'outil d'alerte de masse traditionnel (les sirènes), et l'information préventive habituelle de la population, jugée inefficace, l'association des industriels du Havre propose un outil d'alerte et d'information entre les activités économiques. Ce dispositif se veut intégré aux processus d'alerte des industriels (qu'ils informent leurs riverains lorsqu'ils déclenchent leur plan de secours interne par exemple), et aux mesures de préparation à la gestion de crise des activités riveraines. Il ne transforme pas ces dispositifs, mais aide à leur application, ou les complète. Dans le même temps, ses promoteurs veulent l'utiliser pour construire une relation de confiance entre l'industriel et ses riverains, afin de faciliter leur communication. La spécificité et l'exceptionnalité de la situation de crise sont réinscrites dans les relations plus courantes et habituelles entre activités économiques voisines. C'est la notion de crise qui se trouve ainsi diluée davantage, dans le quotidien du fonctionnement de la zone industrialo-portuaire. L'outil se fonde donc sur une compréhension de la situation de crise en continuité des fonctionnements ordinaires.

Par contraste, l'outil Allo-industrie illustre une articulation « intermédiaire » qui a moins bien fonctionné. Alors que l'outil est utilisé essentiellement comme un dispositif d'information préventive, il met en lumière un enchevêtrement entre une situation de « risque » pour les industriels, et ce que les riverains perçoivent davantage comme une crise. Les porteurs du dispositif le pensent pour répondre à une situation « intermédiaire », entre le risque et la crise (« l'évènement perceptible »). Dans sa pratique courante, le dispositif se trouve davantage orienté sur le risque (informer de l'existence des aléas, sensibiliser les populations à leur proximité, etc.). Mais lors de certains usages, qui sont pour la population bien davantage du côté de la « crise », il se révèle imparfait et insuffisant. Alors que la catégorie « évènement perceptible » est pensée comme intermédiaire entre risque et crise, elle révèle en réalité que le début de ce qui fait crise est l'objet

d'interprétations différentes et contestées. L'outil crée une circulation et une continuité entre risque et crise, continuité contestée par les riverains.

PAPI et SLGRI apparaissent également comme des outils « intermédiaires », dans la mesure où ils contribuent, dans une certaine mesure, à enchevêtrer les frontières entre les notions de risque et de crise. C'est dans ce cadre que la notion de « vulnérabilité » est interprétée de façon transversale à Nantes. Par ailleurs, ils ne transforment pas radicalement les outils préexistants localement (campagne d'information sur les risques, travaux de réduction de la vulnérabilité, etc.), mais leur donnent davantage de moyens financiers et de légitimité pour être implantés durablement.

Des articulations par « porosité »

Lors de ces articulations, non seulement les dispositifs existants sont transformés, mais en plus, les catégories de risques et de crise se trouvent enchevêtrées par ces transformations. C'est le type d'articulations pour lequel nous avons le plus d'exemples.

La participation de la DDT(M) à la gestion de crise pourrait apparaître comme un simple moment de « circulation » des connaissances, en mettant à disposition les expertises spécifiques des acteurs de la prévention des risques auprès des gestionnaires de crise. Nous avons vu que cette participation impliquait des restructurations internes aux DDT(M), aussi bien en termes organisationnels que d'outils à disposition, mais aussi que cette participation à la gestion de crise est saisie comme une opportunité par les agents pour renforcer leurs interventions en matière de prévention des risques. La gestion de crise apparaît alors comme un moyen pour accumuler des informations utiles à la prévention des risques et tenter de développer d'autres collaborations (avec les pompiers ou avec le réseau d'observation du littoral). L'intervention dans la crise se trouve modifiée : il ne s'agit pas seulement d'adapter au mieux la réponse, mais d'anticiper, dans la crise même, la réintroduction des observations dans la prévention des risques. Sources de crise et de risque se trouvent superposées, de même que les actions pour agir sur les uns et les autres. Il devient plus complexe de définir ce qui fait source de risque ou de crise, et quelles actions participent de la prévention ou de la réponse.

De nombreux enchevêtrements reposent sur une compréhension plus extensive de la notion de « vulnérabilité », qui permet de faire le lien entre des actions de préparation à la gestion de crise, et de prévention des risques en intervenant sur le bâti ou l'urbanisme. L'analyse de la SLGRI nantaise a permis de mettre en lumière cette interprétation extensive de la notion de vulnérabilité, qui permet de relier aussi bien la prévention par l'urbanisme que la préparation à la gestion de crise. Un certain nombre d'outils déclinent localement cette interprétation de la vulnérabilité. C'est le cas en particulier des plans de continuité d'activité ou du groupe de travail sur la vulnérabilité des réseaux, menés à la métropole de Nantes. Au Havre, une situation relativement similaire existe avec l'introduction des PMA-AE dans le PPRT du Havre. Ces derniers reposent également sur un premier « diagnostic de vulnérabilité » qui invite par la suite à envisager l'ensemble du panel des mesures pour faire face aux risques et aux crises. Il n'y a « porosité » à notre sens dans ces transformations, que dans la mesure où les définitions des risques et des crises restent fondues. Ces enchevêtrements peuvent évoluer lorsque les définitions des situations se stabilisent autour de caractéristiques de « crise », ou de « risque ». Les articulations ne conduisent plus à des enchevêtrements, mais bien davantage à des transferts.

Des articulations par « transfert »

Cette dernière forme d'articulation correspond à des situations où les outils existants sont remodelés, mais les distinctions entre les catégories de risques et de crises sont réaffirmées dans un partage entre différents types de mesures et d'instruments qui les prennent en charge.

Une première forme de « transfert » qui apparaît localement correspond aux démarches visant à intégrer les expériences de crise locales dans la prévention des risques. Nous avons évoqué plusieurs situations : les cavités et les ruissellements dans l'agglomération havraise, les ruissellements urbains à Nantes. Ces articulations s'effectuent sur le long terme : l'enjeu pour les acteurs est d'éviter que des aléas ayant conduit à des crises locales n'en produisent à l'avenir. Plusieurs outils sont déployés, de la réduction des risques à la source, à la maîtrise de l'urbanisme. Ils permettent d'élargir le périmètre des « risques » locaux, tout en portant l'ambition de diminuer les sources potentielles de crise. Le périmètre de ce qui fait « crise » est remodifié également. Ainsi, la création de nombreux ouvrages hydrauliques pour réguler les eaux de ruissellement sur l'agglomération havraise implique la mise en place de dispositif de surveillance, d'alerte et d'intervention d'urgence pour faire face aux potentielles ruptures de barrage. Les « assemblages » qui font risque ou de crise restent relativement distincts au terme de ces articulations.

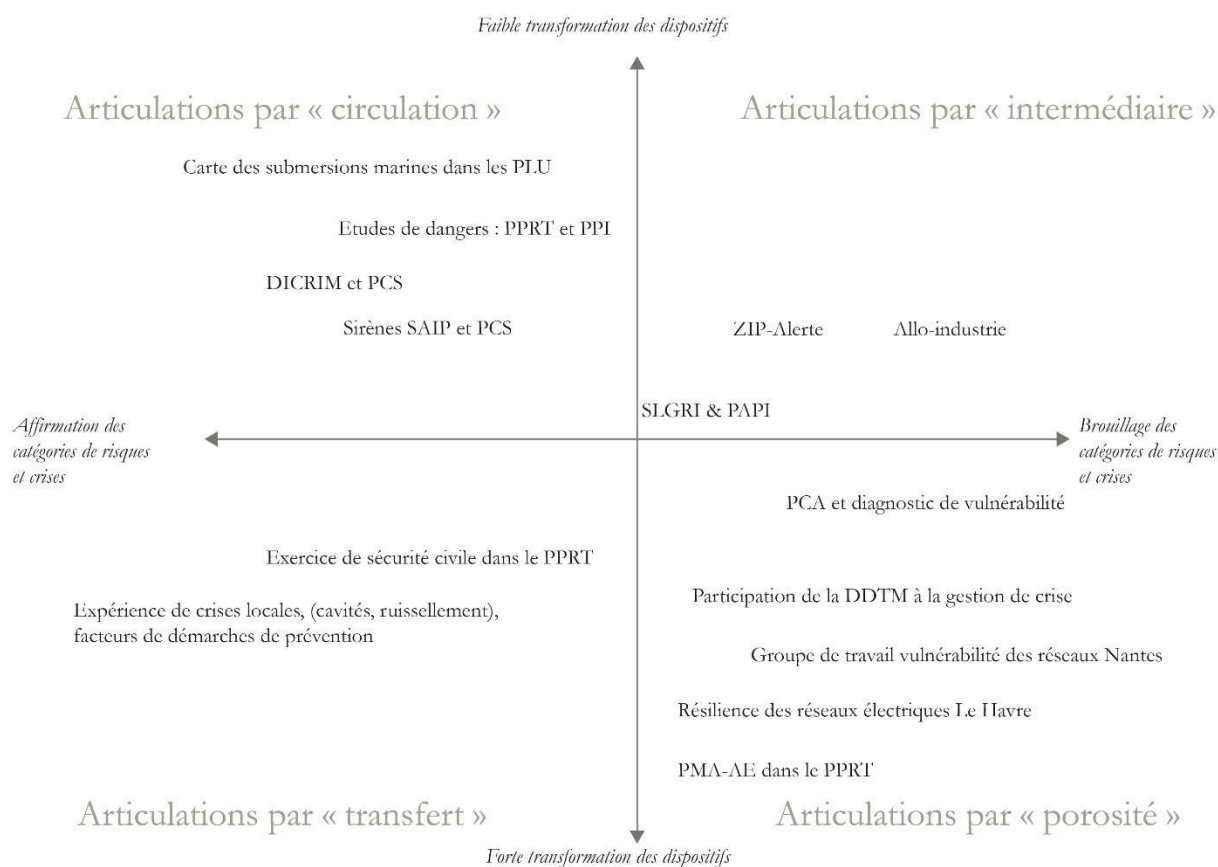
Il en est de même pour l'articulation qui consiste à exclure les aléas à cinétiques lentes du PPRT, et leur inclusion dans la gestion de crise. Dans ces configurations, la démarcation entre des aléas pris en charge par la prévention des risques et ceux pris en charge par la préparation apparaît très clairement. L'intervention du SIRACED-PC 76 via son exercice de sécurité civile qui permet de définir un seuil de cinétique « lente », fixe ainsi ce qui est entendu comme « risque », en transférant une situation du champ de la préparation à la gestion de crise. Il est d'ailleurs important de souligner que le cœur du processus consiste à s'assurer que certains aléas sont exclus de la définition des risques, et pas tant à s'intéresser à la façon dont ils vont pouvoir être considérés comme objets de « préparation ». Nous verrons en effet par la suite que la préparation ne s'intéresse que secondairement aux aléas à cinétique lente, quand bien même ils peuvent présenter d'importants dangers pour la population. Ici, le « transfert » peut apparaître quelque peu inabouti.

Des dynamiques similaires émergent lorsque des alternatives aux expropriations sont permises dans le PPRT, avec la mise en place de mesures « organisationnelles », en lieu et place de mesures bâtimementaires. Nous approfondirons ce cas dans le chapitre suivant (chapitre 6).

Ce mode de relations entre dispositifs semble moins présent, mais particulièrement important à distinguer. Il permet d'évoquer les situations où une porosité générée entre deux outils conduit à les transformer profondément, et à stabiliser une nouvelle configuration. Les articulations peuvent conduire à faire disparaître certaines actions face aux risques et aux crises. C'est le cas tout particulièrement pour certains principes de prévention des risques, quand l'expropriation dans les zones de risques les plus dangereuses, l'interdiction de construire, l'obligation de réaliser des travaux peuvent être réduites en privilégiant une approche « de gestion de crise ». Ici, les modes de cohabitation entre la logique de préparation et celle de prévention sont de nature très différente que dans les situations de « porosité » : elles n'apparaissent plus « complémentaires », mais alternatives l'une à l'autre.

Des articulations idéales-typiques

Quatre différents modes d'articulation des dispositifs socio-techniques, générant différentes modalités d'intégration des prises pour faire face aux risques et aux crises émergent de l'analyse. Cette grille de lecture nous permet ainsi de classer les différents modes d'articulation rencontrés au fil de l'enquête. Néanmoins, cette proposition de typologie correspond à des « idéaux-types », et tous les cas proposés ne s'intègrent pas aussi aisément dans un seul type. C'est pourquoi nous proposons une représentation davantage par « degré », plutôt que d'affirmer l'appartenance de chaque articulation à une catégorie bien hermétique (Figure 34).



Cassandre Rey-Thibault, 2022

Figure 34 : Ordonnancement des moments dans la typologie d'articulation

Ces quatre formes typiques d'articulations sont rencontrées dans nos deux terrains, mais leur nature et leurs portées varient largement. L'articulation par circulation est clairement celle qui a le moins de conséquences sur l'orientation des dispositifs existants : faire circuler les informations, sans réorienter les usages des outils, permet de les conforter. Elle est néanmoins importante pour assurer et apporter de la cohérence dans l'ensemble des mesures mises en œuvre localement. Elle familiarise les acteurs les uns avec les autres, rend visibles les différents outils existants, etc.

La seconde, l'articulation par «intermédiaire» est avant tout pensée comme une forme d'articulation qui s'insère entre des dispositifs existants, et leur permet de mieux fonctionner en créant des liens entre les dispositifs. Elle ne transforme pas substantiellement le paysage local face aux risques et aux crises, mais permet plutôt de lui assurer davantage de cohérence, de s'assurer que les dispositifs existants fonctionnent mieux ensemble. Elle contribue également à

« enchevêtrer » les catégories de risque et de crise, puisque ces nouveaux dispositifs interviennent justement à leur frontière, et peuvent proposer de nouvelles acceptions, au croisement de celles de risque et de crise.

Les deux suivantes transforment de façon plus intense les modalités de faire face aux risques et de crise. Par les articulations de « porosité », nous avons qualifié les moments qui contribuent à transformer profondément les modalités de faire face, en proposant des acceptions transversales des catégories de risques et de crise. Un certain nombre de notions appuient cette transversalité : celle de la réduction de la vulnérabilité, ou celle de résilience. Par contraste, les articulations de « transfert » correspondent aux situations où les catégories de risques et de crise sont réaffirmées, les acteurs distinguant bien les outils de prévention des risques et ceux de préparation. De nombreuses situations de porosité ont été observées, davantage que des situations de transfert. Néanmoins, la stabilisation des pratiques locales peut rapidement faire passer une situation de porosité à une recristallisation des catégories de risque et de crise, qui peuvent avoir alors évolué.

**

Ce chapitre nous a permis, à partir de nos terrains, de saisir à la fois la présence importante de pratiques pour « articuler » les prises sur les risques et les crises, et leur diversité. L'approche par les dispositifs socio-techniques locaux éclaire donc sous un jour nouveau l'intégration des risques et des crises.

Ce rôle des instruments dans l'intégration de ces politiques publiques est pourtant loin d'être évident. Les acteurs locaux en charge de ces dispositifs proposent de nombreuses articulations, et ce bien au-delà des seules obligations réglementaires. Tous les dispositifs locaux rencontrés sont pris dans ces articulations. C'est bien « par le bas », dans les pratiques des acteurs locaux en prise avec ces dispositifs que l'on peut saisir le plus finement comment s'articulent des politiques publiques. Aucun dispositif local ne fonctionne isolément, et des formes de circulation existent entre tous. Ces pratiques d'articulations sont inscrites dans l'activité quotidienne des acteurs locaux dont l'objet d'intervention est les risques et les crises, mais peuvent également s'ancrer dans le long terme des transformations structurelles de leurs activités. Toutes les prises pour faire face aux risques et aux crises sont concernées par des articulations. C'est le premier enseignement de ce chapitre.

Nous avons ensuite élaboré une grille de lecture permettant d'ordonner cette variété des pratiques d'articulation. Les dispositifs peuvent être articulés de différentes manières. L'enjeu est de comprendre les effets plus ou moins importants de ces articulations sur l'évolution du paysage local dans la façon de faire face aux risques et aux crises. La typologie des formes d'articulation que nous proposons vise à faciliter la lecture, et à comprendre quelles sont les dynamiques locales à l'œuvre lorsque des dispositifs socio-techniques sont rapprochés. Ce qui se joue dans les articulations, ce sont les catégories de ce qui fait « risque » ou « crise » localement, et fait alors l'objet de prévention ou de préparation. Nous avons souligné l'importance de deux critères pour qualifier l'importance de ces transformations : la transformation des outils existants, et le maintien ou non de catégories de risques et de crise relativement hermétiques. Ces deux critères nous permettent de distinguer quatre types d'articulations différentes. Ce chapitre veut ainsi contribuer à l'analyse des « approches intégrées », portées tout particulièrement par la littérature des catastrophes, ou des inondations.

Néanmoins, l'analyse par moment que nous avons proposé ici ne permet pas de les comprendre dans l'ensemble de la dynamique locale pour faire face aux risques et aux crises. Les mêmes acteurs peuvent être initiateurs d'articulations par porosité, circulation, intermédiaire ou transfert. Après avoir décrypté de façon isolée les différentes formes possibles d'articulation, il nous faut les resituer dans une perspective temporelle et située, pour saisir comment ces différentes possibilités d'articulations sont négociées. Ces différentes possibilités d'articulations cohabitent, et peuvent être saisies et refusées par les acteurs locaux.

Dans le chapitre suivant, nous mobilisons cette typologie pour analyser plus finement les dynamiques à l'œuvre autour des transformations affectant la prévention des risques, et la prise en compte des risques dans l'urbanisme plus largement.

Chapitre 6 - « Vivre avec » les risques et les crises, la négociation des articulations dans l'aménagement du territoire

Ce dernier chapitre propose de mobiliser les grilles d'analyses des articulations, pour décrire l'ampleur des transformations territoriales observées ainsi que de l'intégration des politiques des risques et des crises à l'échelle locale. Plus précisément, nous nous penchons à présent sur les effets territoriaux des pratiques intégrées proposées par les collectivités locales, en négociation avec les services de l'État. Le chapitre a vocation à rassembler et approfondir des éléments déjà évoqués, relatifs à l'aménagement dans les zones à risque des territoires, en particulier les plans de prévention des risques (PPR).

L'objectif est de montrer que les approches intégrées permettent de transformer de façon importante les politiques urbaines, et la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire. Après des décennies de tensions entre l'État et les collectivités, l'espace de dialogue évolue : les risques se trouvent insérés²⁰⁶ dans l'aménagement urbain. C'est une définition renouvelée des risques qui nourrit cette insertion. La conception plus intégrée de la façon de « faire face », en associant les questions de risque et de crise, et les multiples pratiques d'articulation des dispositifs de gestion des risques et des crises, permettent d'insérer ceux-ci dans l'urbanisme. En retour, cette insertion contribue à renouveler la conception des risques, mais exclut en même temps une certaine partie de la gestion de crise, et de ses préoccupations. Ainsi, les approches intégrées sont contemporaines et consubstantielles à de nombreuses évolutions des pratiques en matière d'urbanisme... et interrogent sur ce qui est inséré, et ce qui est délaissé — notamment certains aspects de la gestion des crises.

Nous nous inscrivons ainsi dans la littérature qui relève déjà que les relations entre territoires et risques, et plus spécifiquement entre territoires urbains et risques connaissent d'importantes évolutions depuis une décennie en France. Dans leur recension de l'ouvrage « Atout risques » dirigé par l'urbaniste Frédéric Bonnet (Bonnet 2016), Sofia Guevara Viquez et *al.* évoquent un « changement complet de la fabrique de la ville dans les territoires à risques naturels [...] », annonçant que « la ville du futur se développera en zone à risque grâce à une démarche de projet permettant de dépasser les règles nationales au profit d'un consensus de gouvernance local » (Guevara Viquez, Rode, et Gralépois 2017). Nous partageons l'idée d'une « révolution silencieuse » de l'aménagement en zone à risque - et pas seulement dans les zones à risque « naturels ». Mais le

²⁰⁶ La terminologie privilégie souvent l'idée « d'intégration » des risques à l'urbanisme. Comme le propos de notre thèse est de comprendre les effets de « l'intégration » des politiques des risques et des crises, nous avons préféré parler « d'insertion » ici, par souci de clarté.

chapitre montrera que l'idéal d'un consensus de gouvernance local reste extrêmement fragile, et que les compromis qui transforment l'aménagement des zones à risque sont issus d'un dialogue régulier où « les règles » d'urbanisme (entendues au sens large) ont encore toute sa place.

En effet, cette évolution s'appuie souvent sur une critique des pratiques menées depuis les années 1990, à propos des « règles nationales » que les auteurs précités appellent à dépasser. Les procédures des plans de prévention des risques (PPR) sont qualifiées de peu flexibles, et difficilement adaptables aux conditions, attentes et objectifs locaux (Daluzeau, Gralepois, et Oger 2013). Les acteurs locaux s'y montrent alors fortement réticents (Rode 2012 ; Pigeon 2005 ; Douvinet *et al.* 2011 ; Martinais 2007). Par ailleurs, cette politique publique, au cœur de la démarche française de prévention des risques, semble connaître d'importantes limites : si près de 15 000 communes doivent appliquer des PPRN²⁰⁷, la concentration d'enjeux en zone inondable n'a cessé d'augmenter, en particulier en zone urbaine (Faytre 2010 ; Laporte 2009). Surtout, pour les risques d'inondation comme technologiques, les mesures butent sur la façon de réduire la vulnérabilité de l'urbanisme déjà existant en zone à risque. L'expropriation en raison d'une exposition à des aléas reste extrêmement limitée : elle nécessite de prouver l'existence d'un danger « imminent ». En matière d'inondation, très peu d'expropriations sont menées, et nous verrons qu'elles sont également très limitées dans le contexte des risques technologiques. De nombreuses opérations de renouvellement en zone à risque réalisées avant les années 2010 sont jugées insatisfaisantes, car issues d'importantes négociations du risque entre l'État et les collectivités. Ces négociations aboutissent à un zonage ne permettant pas « une intégration du risque dans les réflexions sur le renouvellement urbain » (Beucher 2008, 246). La participation, voire même seulement l'information des populations concernées par les risques reste un point faible.

C'est surtout en matière d'inondation que les changements s'affirment, à partir des années 2010, autour de la définition de la constructibilité en zone inondable. Cela poursuit le revirement opéré dans les années 2000, qui vise à ne plus « lutter contre les inondations », mais « à vivre avec » elles (Rode et Gralepois 2018) – au sens de la remise en cause des seules dispositions de lutte contre les aléas. Si dès leur origine en 1995, les PPRN prévoient d'autoriser les constructions en zone dite « bleue » (d'aléa faible à moyen), les recommandations appliquées par la réglementation pouvaient être qualifiées de « très sommaires » (Barroca et Hubert 2008). Elles s'établissent à l'échelle de la parcelle et du permis de construire, qui doit assurer une imperméabilisation limitée, ainsi que des espaces habitables situés au-dessus des plus hautes eaux. Cette approche à la parcelle n'est pas satisfaisante, surtout lorsqu'il s'agit de projets de renouvellement urbain.

En 2012, un atelier sur les « territoires en mutation exposés au risque » pose les premiers jalons du changement de paradigme étatique. Il invite à innover et imaginer de nouvelles relations entre territoires et risques d'inondation. En 2015, le concours « Construire en zone urbaine inondable constructible » témoigne du changement de paradigme des administrations centrales (Gralepois et Rode 2017) : plus de vingt opérations d'aménagement ont alors été récompensées. Cela souligne également le succès de cette démarche auprès des collectivités. Là où la planification urbaine (urbanisme réglementaire) était le cadre privilégié pour penser la prise en compte des risques, c'est le « projet urbain » qui devient la recette pour traiter cette problématique territoriale (Brun et

²⁰⁷ Source : base de données « Gaspar », 2021.

Adisson 2011). Le projet urbain fait évoluer la prise en compte des risques de la planification urbaine vers l'urbanisme opérationnel²⁰⁸.

Ces différentes initiatives sont l'objet d'une analyse étroite, qui questionne leur façon de créer une « urbanité avec l'eau » (Rode et Gralepois 2018, 415), mais surtout d'aboutir à une réelle intégration des risques dans les fonctionnements urbains. Cette analyse met en lumière certains effets des pratiques d'« urbanisme résilient » : gentrification (Orillard, Gralepois, et Verdelli 2018), manque d'originalité des modes d'adaptation (essentiellement par la surélévation et la transparence hydrauliques) qui « déforment la ville », du fait de « formes architecturales, urbaines et paysagères trop souvent déconnectées des usages » (Gralepois et Rode 2017, 15).

Surtout, c'est la façon dont ces opérations permettent effectivement d'intégrer les risques à l'urbanisme, de réduire la vulnérabilité, ou d'assurer la « résilience » urbaine qui est questionnée. Un problème majeur identifié est la déconnexion entre la réglementation du projet urbain, qui peut tenter de le rendre « résilient », et son intégration dans les fonctionnements urbains plus largement : la surélévation n'est pensée qu'à la parcelle ou du périmètre, pas au-delà ; l'expertise hydraulique sert à valider plus qu'à faire évoluer le projet (Moulin, Deroubaix, et Hubert 2013). Pour Sylvain Rode et Mathilde Gralepois, l'approche par l'urbanisme résilient ne permet pas d'atteindre la résilience urbaine : c'est au coup par coup des projets d'urbanisme que la vulnérabilité est réduite. La déconnexion entre formes urbaines et usages concrets des parcelles peut conduire à remettre en cause la protection hydraulique (Gralepois et Rode 2017), d'autant plus que les habitants des projets situés en zone inondable sont trop peu informés de l'existence de ces risques (Dournel, Gralepois, et Douvinet 2015).

La notion de « résilience » est centrale dans ces approches, aussi bien en tant que slogan ou revendication portée par les porteurs de projet, qui la présentent comme un objectif à atteindre, qu'en tant que concept d'évaluation, permettant de mesurer comment et à quel point les risques sont intégrés à l'urbanisme, et à l'urbain (Rode et Gralepois 2018). Encore une fois, le concept nous semble masquer différentes dynamiques à l'œuvre dans les manières d'intégrer les politiques de prévention des risques et des crises. Car l'innovation de ces approches consiste bien à ne pas envisager seulement la prévention par l'urbanisme, mais à articuler les différentes stratégies possibles pour faire face aux risques et les crises – en proposant de nouvelles prises.

Le cas de l'Île-de-France est emblématique à ce titre. Du fait de la forte concentration des enjeux et de la complexité du territoire, les politiques mises en œuvre face aux risques d'inondation ont été largement étudiées (Reghezza-Zitt 2006 ; Beucher 2008 ; November, Créton-Cazanave, et Secrétariat général de la zone de défense et de sécurité 2017). Jusque dans les années 2000, le risque n'y est pas réellement traité comme une question d'aménagement (Beucher 2008) : les PPRI sont âprement négociés par les collectivités locales, qui obtiennent des modifications du zonage pour un certain nombre d'espaces stratégiques concernés par des projets de développement. Ces compromis, déterminés sur une « classification aux critères assez obscurs » (Beucher 2007), ouvrent

²⁰⁸ C'est une distinction importante dans l'aménagement du territoire, qui correspond à des métiers différents. La planification renvoie au contrôle et aux orientations stratégiques de l'aménagement urbain — via l'établissement d'un certain nombre de plans déclinés à plusieurs échelles (SCOT, PLU, etc.). L'urbanisme opérationnel concerne la réalisation d'un aménagement urbain spécifique, qui comprend de nombreuses étapes et outils (étude d'opportunité et de faisabilité — technique et financière, programme de construction, délivrance du permis de construire, réalisation physique du projet).

de nombreuses dérogations (Reghezza-Zitt 2006), permettant de densifier et de rendre résidentielles de nombreuses zones inondables. Ces années sont marquées par une très faible articulation entre les dispositifs de prévention des risques et ceux de gestion de crise (Beucher 2008), qui conduisent au maintien de « deux enjeux de gestion » (« le risque urbain classique » et le « risque métropolitain ») reposant sur « deux échelles spatiales » (locale et régionale) faiblement articulées (Beucher et Reghezza-Zitt 2008). Les projets de densification en zone inondable reposent sur des objectifs « *a priori* contradictoires », qui tentent d'être résolus par la réduction de la vulnérabilité du bâti : surélévation, prise en compte des dynamiques hydrauliques (Brun et Adisson 2011). Mais l'opérationnalisation de ces projets rencontre de nombreuses difficultés : créer des « îlots résilients » au cœur d'espaces inondables ouvre la critique aux inégalités territoriales ; les coûts de la surélévation sont également très élevés. Laurence Créton-Cazanave et *al.* montrent finement, comment, dans le cas particulier d'un site francilien, les Ardoines, la référence à la résilience et aux perspectives de la gestion de crise permet finalement de faire accepter le projet. L'aménageur mobilise l'expertise du gestionnaire de crise étatique (la zone de défense)²⁰⁹, pour défendre son projet dit « résilient ». Plus que le risque, c'est l'horizon de la gestion de crise qu'il cherche à insérer (Créton-Cazanave et *al.* 2016).

En ce qui concerne les risques technologiques, nous avons déjà évoqué dans le détail ces évolutions, liées à la question des renouvellements urbains en zone à risque — en soulignant le rôle qu'y joue la prise en compte de la gestion de crise pour transformer les règles. Accusés de vouloir « faire le vide » à la périphérie des sites industriels dangereux (Gralepois 2011), les PPRT ont été transformés à partir de 2015, afin de permettre le maintien des activités riveraines. Les PPRT permettent ainsi un certain « renouvellement » urbain en zone à risque, qui s'accompagne de pratiques d'intégrations nombreuses, et de collaboration avec les acteurs de la gestion de crise (chapitres 3 et 5).

En s'inscrivant à la suite de ces travaux, ce chapitre analyse plus précisément les relations entre risques et aménagement dans nos deux agglomérations. Les liens entre l'urbanisme, l'aménagement et les risques seront étudiés à l'échelle globale des agglomérations (7.1), mais également au travers de quelques projets plus spécifiques, qui créent des relations particulières entre le projet urbain et la prise en compte des risques. Trois cas en particulier seront développés, deux au Havre, autour des documents réglementaires du PPRL et du PPRT ; un à Nantes, qui mettra en discussion deux projets de construction en zone inondable. Nous verrons comment le risque est une composante importante de ces projets, voire un levier. Ce faisant, nous chercherons à comprendre comment la perspective intégrée des risques et des crises contribue à faire évoluer leur insertion dans l'urbanisme et l'aménagement : est-ce les risques, ou la crise qui est ainsi insérée (7.2) ? Nous finirons par questionner la place et le rôle de la gestion de crise dans ces évolutions (7.3).

Les chapitres précédents ont préservé une approche multi-risque, du fait des pratiques des acteurs locaux rencontrés. Nous nous recentrons ici sur les dispositifs de prise en charge des risques d'inondation (dans leur grande variété), et de risques technologiques, car il s'agit des principaux mis en œuvre localement.

Nous défendons l'idée que l'insertion des risques à l'urbanisme suppose et encourage une redéfinition de la notion de risque, qui incorpore davantage d'éléments relatifs à la gestion de crise.

²⁰⁹ Le gestionnaire de crise local, la zone de défense et de sécurité, affirmant qu'il sera impossible d'évacuer l'ensemble du quartier.

Cela pose alors la question d'une « crisification » de l'urbanisme. La notion renvoie d'abord à l'idée que « la gestion de crise » constitue un mode de gestion de plus en plus prégnant dans nos sociétés, et une solution adoptée de façon croissante face aux problèmes publics. Concrètement, les outils et les méthodes de la gestion de crise sont déployés dans de nouveaux champs : fabrique des politiques européennes, financières ou migratoires (Rhinard 2019). Il s'agit d'aller au-delà du constat d'une croissance des « discours » de la crise et de la « mise en crise », pour lire la gouvernance d'un nombre croissant de phénomènes en tant que « crise » (Aguiton, Cabane, et Cornilleau 2019). Parler de « crisification » peut également renvoyer à l'« extension » du domaine de la crise, pas tant à des objets nouveaux, mais dans des temporalités et des formes organisationnelles : les gestionnaires de crise cherchent à en faire une activité routinière (Borraz et Gisquet 2019). À partir de ces définitions, est-il plus pertinent de parler d'insertion de la « crise » dans l'urbanisme, plutôt que des risques ?

1. Le dialogue renouvelé entre les acteurs du risque et de l'aménagement urbain

Nous revenons dans un premier temps sur la façon dont le dialogue entre les sujets de « risque » et « d'urbanisme » s'est construit, et plus précisément sur les relations entre les agents qui font de ces sujets leurs objets d'intervention. Nous défendons l'idée que ce dialogue est facilité par le renouveau de la conception des sujets de risque et de crise, et les approches plus intégrées que pratiquent les acteurs des risques et des crises locaux. Ils sont également soutenus par des assouplissements réglementaires dont ces acteurs se saisissent pleinement.

1.1 La construction d'un dialogue étroit et constant entre risque et urbanisme

L'insertion des risques à l'urbanisme est souvent qualifiée de processus délicat, conflictuel et difficile dans les collectivités locales (Gralepois 2008), les PPR en particulier étant perçus comme une contrainte (Pigeon 2005 ; Douvinet et *al.* 2011 ; Martinais 2007). Pourtant, les chapitres précédents nous ont permis de commencer à lire les collaborations plus étroites qui se créent entre les services d'urbanisme et ceux chargés des risques et des crises. Là où les dispositifs phares de la prévention des risques (les PPR) étaient objets de tensions entre les services d'urbanisme des collectivités et les services des risques de l'État, les services des risques et crises intercommunaux s'interposent dans le dialogue, pour proposer des solutions médianes (voir (2.3) du chapitre 4). À Nantes, nous avons pu voir que l'insertion des risques à l'urbanisme est encore davantage poussée, lorsque la collectivité fait le choix de s'imposer à elle-même ce que ses agents qualifient de « mini-PPR » pour prendre en compte les risques de ruissellements urbains (voir (5) du chapitre 5). Le choix de reprendre la terminologie de l'État n'est pas anodin : la collectivité s'inscrit dans la posture protectrice de l'État. Au-delà de ces deux exemples spécifiques, nous voulons montrer que les collaborations entre urbanisme et risque se construisent durablement dans les territoires urbains. Là où la résilience semble se construire souvent « projet par projet » (Gralepois et Rode 2017), nous voyons l'insertion des risques à l'urbanisme se déployer dans le long terme au travers des relations renouvelées entre les spécialistes des « risques » locaux et les aménageurs, pas seulement dans la planification urbaine, mais également dans l'urbanisme opérationnel. Ces relations dans la durée permettent d'envisager une insertion des risques dans l'urbanisme aboutissant – à terme – à une certaine cohérence dans l'accumulation des projets en zone à risque. Nous ne supposons pas

que cette insertion soit pleinement réalisée aujourd'hui, mais la stabilisation de ces relations en constitue, à notre sens, un terreau indispensable.

Les agents des services des risques et crises — en collectivité ou dans les services de l'État, à Nantes comme au Havre, tentent de créer une relation régulière avec leurs collègues des services d'urbanisme. Les sujets sur lesquels ils peuvent collaborer sont nombreux : les accompagner dans l'application des PPR, ou en prévision des PPR à venir, mais également réfléchir à la prise en compte d'autres risques dans l'urbanisme, et à l'évolution des réglementations.

L'instruction des permis de construire, à l'intersection entre planification et urbanisme opérationnel

Le dialogue entre les services des risques et crises et ceux de l'aménagement est une réalité quotidienne à l'échelle locale, dans l'étape d'instruction des permis de construire. De nombreuses réglementations imposent aux services instructeurs de réfléchir aux risques du territoire (PPR approuvés, principe du R-111-2, etc.). C'est donc d'abord à propos de l'interprétation et de l'application quotidienne de ces réglementations dans l'instruction des permis de construire que le dialogue se construit. Très régulièrement, les services des risques des DDT (M), ou leurs collègues métropolitains sont sollicités par leurs collègues pour analyser une situation particulière de demande de permis de construire en zone à risque. La situation dans laquelle se situent les services des risques, en particulier ceux des DDT (M), est alors ambiguë. Ces sollicitations, nombreuses et chronophages, sont souvent perçues comme non nécessaires, les services d'urbanisme possédant déjà tous les éléments pour trancher. Dans le même temps, ces mêmes services des risques cherchent à préserver une position d'experts, pour être sollicités lorsque l'évaluation des risques est plus complexe, et nécessite une réflexion plus aboutie. Mais ils souhaitent que cette sollicitation soit faite le plus en amont possible dans l'urbanisme opérationnel, et pas seulement au moment de l'instruction du permis de construire.

« [les services instructeurs] ne sont pas forcément obligés de nous consulter, et ils continuent. Quelque part pour avoir une garantie. Mais n'empêche que ce sont eux qui ont la responsabilité, ce sont eux qui donnent la décision. L'objectif serait plutôt d'aller au bout, pour la planification de la réglementation de l'urbanisme, de les accompagner et de les former, de les faire monter en compétence justement, pour pouvoir prendre en charge leurs nouvelles compétences. [...] [Il y a aussi derrière ça une facilité : dire que "c'est l'État qui refuse"]. Oui, de dire que c'est l'État qui porte, si l'État qui accepte et qu'il y a un problème c'est à l'État d'assumer. [...] Moi je suis arrivée en octobre 2015, il n'y avait plus que la CODAH qui nous consultait sur l'arrondissement. C'est étonnant et pas étonnant à la fois : les instructeurs de la CODAH étaient des anciens de la DDE, et du coup ils avaient gardé le réflexe de se dire, finalement c'est bien à l'État de prendre cette responsabilité. On a essayé depuis 2 ans et demi, trois ans, de dire à la CODAH, "nous on peut aider sur les projets complexes où plusieurs politiques publiques viennent se confronter". C'est là où on peut travailler ensemble, et quelle décision de consensus on peut prendre. Par contre, sur le permis du quotidien, la véranda, la cabane de jardin, le pavillon, vous êtes en mesure de faire tout seul. Et en fait, on est plutôt dans un travail de pédagogie avec la CODAH, qui devient autonome, on n'en reçoit presque plus des demandes d'avis. » Entretien STH DDTM 76, 24 juillet 2018.

Ces sollicitations peuvent être analysées comme des tentatives de transfert de responsabilité, lorsqu'il s'agit de faire appliquer la réglementation en matière de risque. Solliciter un autre service, voire même l'État, c'est lui déléguer la responsabilité politique et juridique de refuser ou valider un permis de construire en zone à risque. Les services des risques et crises des collectivités comme

ceux des DDT (M) cherchent alors à réduire ces sollicitations, très chronophages, en rendant autonomes leurs collègues de l'instruction des permis de construire.

Sur la métropole nantaise, ces dialogues sont parfaitement institutionnalisés pour plusieurs situations : par exemple, les permis de construire délivrés sur des parcelles identifiées dans l'atlas des zones inondables (AZI). L'État proposant seulement une « information » officielle sur le risque, par les AZI, la collectivité refuse d'adopter elle-même une règle à appliquer de façon systématique pour prendre en compte ce risque. Elle définit ainsi dans son plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM), qu'« *en application de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme, les demandes d'occupation et d'utilisation du sol peuvent être soumises à des prescriptions particulières visant à préserver les biens et les personnes contre les risques d'inondation conformément aux dispositions en vigueur* » (Nantes métropole 2019, 52). Le service d'urbanisme décrit ainsi comment concrètement ces permis de construire sont instruits :

« Quand le service instructeur reçoit une demande d'occupation des sols, il doit vérifier si elle est en secteur d'AZI ou pas. Si c'est le cas, il doit transmettre au service de l'État la demande d'autorisation du droit des sols, pour avoir son avis. Et en général, on double, on prévient aussi le service [des risques]. Parce que, le risque qu'on a, c'est que l'État, compte tenu de ses moyens limités, ne donne pas d'avis. Du coup c'est un avis favorable classique. Pour autant, comme il y a un risque. [...] Là on a considéré que c'était une compétence de l'État et qu'on n'avait pas à se substituer à une compétence de l'État. »
Entretien service urbanisme Nantes Métropole, 11 juillet 2019.

Si la collectivité refuse d'adopter elle-même une prise en compte des risques, et souhaite maintenir ce rôle à l'État, elle s'organise concrètement pour faire en sorte que les manques de moyens de ce dernier ne conduisent pas à une ignorance des risques. Le service des risques métropolitain se pose alors en intermédiaire — rôle salué par la DDTM 44, qui estime que le service des risques métropolitain leur évite d'être trop largement sollicités par les services d'urbanisme.

« On se charge également de donner des avis sur les actes d'autorisation de droit des sols, ADS. [...] On est sollicités quasiment par l'ensemble des communes du département. [...] Au départ, je m'étais dit que comme ce n'est qu'un avis consultatif, est-ce que ça vaut le coup de répondre à tous ? Mais en fait, dans une logique de pédagogie aussi, on répond à toutes les sollicitations. [...] Sur la métropole, on n'en a pas tant que ça. Il y a V. qui nous demande beaucoup, parce qu'on est sur un PPRi qui est ancien, et que les limites sont un peu floues. Ils ont souvent des doutes pour instruire le dossier, donc ils nous sollicitent. Mais sinon c'est tout, ils se débrouillent pas mal tous seuls. »
Entretien service risque DDTM 44, 21 septembre 2018.

Le cadre d'échange semble donc davantage institutionnalisé, et encadré par certains principes. En cela, les services des risques, aussi bien en collectivité qu'au sein des services de l'État, semblent réussir à construire une posture délicate, entre l'autonomisation des services d'urbanisme sur les sujets de risque, et leur intervention régulière. Les services de l'État acceptent de « trancher », là où c'est bien théoriquement eux seuls qui disposent de l'expertise. Les services d'urbanisme appliquent de façon autonome les réglementations précises (PPR, etc.). Les services de risque et crises métropolitains accompagnent ces derniers lorsque des projets sont un peu plus complexes, et sollicitent éventuellement la DDT (M). Le défi pour ces derniers est alors d'aborder le plus en amont possible les projets de construction en zone à risque, afin de pouvoir accompagner au mieux leurs interlocuteurs. La participation des services des risques et crises à cette phase plus « opérationnelle » de l'urbanisme est alors un socle pour justifier d'intervenir plus en amont, l'urbanisme programmatif et la planification.

Un dialogue qui se déploie dans de multiples directions : la planification et les politiques publiques adjacentes

Au-delà de l'aide dans l'instruction des permis de construire, les services des risques construisent l'échange avec leurs interlocuteurs dans de multiples directions. L'enjeu est d'être identifiés comme les experts locaux des sujets de risque, et d'être sollicités le plus systématiquement possible, et le plus tôt possible dans les projets susceptibles d'être concernés par les risques.

Les agents des services des risques et crises des intercommunalités, comme des DDT (M) se saisissent alors de toutes les occasions possibles pour faire connaître les sujets de « risque », et tenter de sensibiliser leurs collègues de l'urbanisme. C'est dans l'activité quotidienne, en mettant à profit le fait de se croiser dans les couloirs, en réunion sur d'autres sujets, qu'ils cherchent à mobiliser leurs collègues. À la DDTM 76, l'existence d'un service déconcentré sur le territoire havrais facilite ces échanges. Les deux agentes du bureau des risques dialoguent ainsi très régulièrement avec leur collègue « représentant territorial », qui est la porte d'entrée des collectivités locales avec la DDTM 76. Elles le mobilisent comme relais pour faire connaître les nouvelles dispositions en matière de risque (nouveaux PPR notamment), et être informées des projets d'aménagement qui pourraient être concernés. De même, à l'agglomération havraise, la DIRM profite d'être située dans le même bâtiment que les services d'urbanisme pour échanger avec leurs collègues - ces échanges sont d'autant plus facilités à partir de 2019, quand les agents rejoignent une direction commune (voir (1.2.1) au chapitre 4).

« On n'a pas non plus 40 contacts différents : on a les aménageurs et l'urbanisme opérationnel de la ville du Havre. Qui ne nous a pas tout le temps sollicités, mais au fur et à mesure... Une fois on a dû être associés en discutant dans le couloir avec des collègues, "ah oui tiens, tu as un projet, mais fais attention, on sait qu'il y a des zones un peu inondables liées aux submersions marines". "Ah bah j'ai une réunion avec les architectes la semaine prochaine". C'est vraiment, au début ça s'est fait comme ça, et au fur et à mesure on a été associés à toutes les réunions, et il y en a encore où clairement on n'est pas associés. [...] Mais voilà on s'impose un peu plus dans le débat parce qu'on a le PPR qui arrive, donc on leur dit "faites gaffe"! Là vous commencez, ce sont des projets qui vont avoir, qui vont mettre du temps à être mis en place, ce sont de gros projets dont je parle. Là on a eu de gros projets en bord de bassin, d'université, des choses comme ça. Ce sont des choses qui vont mettre du temps à être mises en place, on sait que le PPR va arriver entre deux. Donc faites attention les gars, si vous ne prenez pas en compte un certain niveau pour le premier étage... Nous on est là pour vous aider à ça, ça ne sert à rien que votre truc soit retoqué, pour le coup par les instructeurs, parce que le PPR sera passé. »
Entretien « Agent B », DIRM CODAH, 13 juin 2018.

Les phases transitoires lors de l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) sont l'objet d'une attention particulière. En collaboration avec la DDTM 76, la DIRM multiplie à cette occasion les communications, pour tenter d'anticiper au maximum les projets de construction en zone à risque. Dans le cadre de l'élaboration du PPRL du Havre, la DDTM 76 propose ainsi de mener un « groupe de travail » pour accompagner les projets qui émergent dans la zone à risque, avant que le règlement ne soit définitivement adopté. C'est tout particulièrement le cas lorsque les cartes d'aléa commencent à se stabiliser, mais surtout lorsqu'elles sont finalisées : l'absence de règlement empêche de prendre en compte le risque dans les projets d'urbanisme. La situation a été particulièrement critique, car plusieurs mois se sont écoulés entre la première diffusion publique des cartes (en février 2020), leur publication en « Porter à Connaissance » (en juillet 2021), et le règlement PPRL (approuvé le 1^{er} juillet 2022).

Les porteurs du PPRL expriment clairement l'objectif de ne pas répéter les erreurs du PPRi de la Lézarde, dont l'adoption avait bousculé les services d'urbanisme, et stoppé de nombreux projets sur l'agglomération.

« On avait pas mal de coûts partis qui étaient débloqués, des opérations qui étaient bloquées, car l'État d'un coup disait "j'ai un volet érosion, je bloque tout". J'exagère un petit peu, mais c'était un petit peu ça. Avec des fois des attitudes de fonctionnaire, parapluie et ceinture de sécurité. » Entretien direction DIRM CODAH, 12 juin 2018.

La notion de « coûts partis » renvoie aux projets d'aménagement très avancés, pour lesquels des frais importants ont été engagés, et qui se retrouvent stoppés au moment du dépôt de permis de construire. Le groupe de travail est donc un moyen d'avertir les porteurs de projet en amont pour qu'ils aient conscience de l'arrivée imminente du nouveau règlement.

« On peut aussi anticiper certaines postures de l'État. Il y a des choses, dans les groupes de travail, on ne pourra pas leur dire quoi faire tout de suite, parce qu'on n'aura pas encore défini, on n'aura pas la note stratégique... Donc ça demandera à l'État de la concertation interne, avec la DREAL... voilà qui demanderont à l'État de s'orienter et de définir une posture. » Entretien STH DDTM 76, 7 février 2019.

Réussir à anticiper la règle avant que celle-ci ne soit adoptée est néanmoins très difficile. Le groupe de travail n'aurait pas proposé d'étudier les projets à venir dans la future zone réglementée ne rencontre pas véritablement le succès escompté. À plusieurs reprises, les réunions sont annulées, faute de projets à présenter. Pourtant, de nombreux projets émergent sur la zone qui est de plus en plus clairement caractérisée collectivement comme inondable. Nous proposerons par la suite des éléments explicatifs de cet échec.

Notons pour le moment que les agents des risques, qu'ils soient fonctionnaires étatiques ou territoriaux, cherchent à investir ces moments spécifiques de transition, avec plus ou moins de succès. Nous verrons comment ils deviennent des acteurs majeurs dans les processus de décisions autour de certains projets de construction en zone à risque.

Revenons d'abord à un autre axe d'extension mobilisé par les services intercommunaux pour insérer leurs préoccupations à l'urbanisme local, via des projets adjacents à la planification urbaine. Des obligations réglementaires peuvent également constituer d'autres cadres saisis par les acteurs des risques pour investir les questions d'urbanisme. Dans les agglomérations de Nantes et du Havre, c'est le cas des « plans Climat-Air-Energie-Territorial (PCAET) ». Obligatoires pour les collectivités de plus de 20 000 habitants, ces plans ont vocation à remplacer les plans « Climat » préexistants à de multiples échelles territoriales, pour faire des intercommunalités les échelons de la « planification territoriale climat-air-énergie » (Chabanel 2016, 4). Concrètement, les collectivités doivent engager des diagnostics qui analysent la situation énergétique du territoire, les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, la séquestration nette de CO², et enfin, une « analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique » (Chabanel 2016, 39). Dans un second temps, elles élaborent une « stratégie territoriale », dont le législateur a identifié de nombreux aspects : beaucoup d'entre eux portent sur la contribution locale

à la transition énergétique²¹⁰, et plus généralement la lutte contre le réchauffement climatique, mais le dernier volet porte sur « l'adaptation au changement climatique ».

C'est essentiellement sur cet aspect que les services des risques sont sollicités. Au Havre, les agents de la DIRM y voient l'occasion de sensibiliser une fois de plus à l'arrivée prochaine du PPR. Celui-ci est envisagé comme partie prenante du PCAET : il vise à anticiper les submersions marines liées à la hausse du niveau de la mer. Si les porteurs du PCAET ne sont pas directement les services d'urbanisme, ce sont bien ces services qui sont visés au travers de cette participation.

« Le PCAET c'est une obligation, c'est réglementaire. [...] Nous on a été sollicité, direction des risques majeurs, et ville du Havre, pour l'aménagement et les bâtiments résilients. Donc c'est un peu large, pour prendre en compte les conséquences du réchauffement climatique. Alors nous, les conséquences, ce sont principalement les inondations, par la mer, avec l'élévation du niveau de la mer. Mais aussi les phénomènes violents qu'on peut avoir sur des phénomènes de crues, qu'on n'avait pas forcément avant et qu'on peut avoir. Ce sont les phénomènes météo extrêmes. On a aussi évoqué ce matin les phénomènes de canicule... C'est plus compliqué pour nous, ce n'est pas un domaine qu'on maîtrise, on n'est pas familier avec ça. Mais on peut s'associer avec d'autres gens et faire des aménagements qui prennent en compte tous ces risques-là. » Entretien « Agent B » DIRM CODAH, 27 novembre 2018.

Cette dimension reste néanmoins peu présente : les agents ne parviennent pas à en faire une question centrale. Le PCAET havrais n'est pas encore abouti, ne permettant pas de dire quels sont les objectifs retenus, et la place accordée à la question des risques dans la question de l'adaptation. Néanmoins, de premiers signes montrent qu'il est très difficile de faire émerger le sujet des risques dans ce contexte. Le contrat de relance et de transition écologique, signé en juin 2021 entre l'État, et les deux principales collectivités du département (Le Havre Seine Métropole, ex-CODAH, et la métropole de Rouen) — s'appuie largement sur les objectifs du PCAET en cours d'élaboration. Or celui-ci n'intègre pas le sujet des submersions, et de la création de bâtiments « résilients » : c'est le volet atténuation qui semble prendre une part plus importante. Cela peut s'expliquer par le fait que le plan de relance proposé par l'État ne prend pas en compte le risque d'inondation (CEPRI 2020), mais témoigne également que le sujet ne fait pas partie de l'imaginaire d'évolution du territoire. Le projet de transition écologique de la communauté urbaine présenté dans le contrat énonce les six « priorités stratégiques » du territoire qui pourraient tout à fait intégrer la question des inondations. En particulier, la dernière de ses priorités énonce des projets de renouvellement de l'interface ville-port, qui est identifiée en zone inondable dans le PPRL²¹¹.

À Nantes, la participation du service des risques, PGR, au PCAET semble avoir été couronnée de davantage de succès. La directrice du service des risques qualifie de modeste leur participation à

²¹⁰ Pour information, le décret d'application (Article 1er II.), définit ainsi les autres domaines obligatoires : 1° réduction des émissions de gaz à effet de serre ; 2° Renforcement du stockage de carbone sur le territoire [...] ; 3° maîtrise de la consommation d'énergie finale ; 4° Production et consommation des énergies renouvelables [...] ; 5° Livraison d'énergie renouvelable [...] ; 6° Production bio sourcée à usages autres qu'alimentaires ; 7° Réduction des émissions de polluants atmosphériques ; 8° Évolution coordonnée des réseaux énergétiques. (Décret 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial DEVR1603758D)

²¹¹ Les autres priorités stratégiques sont : « développer des transports en commun propres et performants et faciliter les déplacements sur le territoire », « accélérer la transition énergétique du territoire », « restaurer les fonctionnalités écologiques pour enraceriner l'attrait du territoire », « favoriser une économie circulaire et une sobriété foncière », « renforcer la cohésion sociale et territoriale », « conforter l'attractivité territoriale grâce aux richesses patrimoniales et à une ambition culturelle partagée », « conduire les transitions industrialo-portuaires pour une interface ville-port qualitative ».

l'élaboration du volet « adaptation du territoire aux événements climatiques extrêmes » du PCAET. À la lecture du plan adopté en 2018, on constate néanmoins que les thématiques et approches du service sont pleinement réintégrées : le document adopté témoigne en particulier du succès de leur approche intégrée entre risque et crise. La notion de « crise » y est davantage mise en exergue que celle de risque, puisqu'elle apparaît dans les « objectifs transversaux », mis en avant par la stratégie d'adaptation au changement climatique. En effet, cette stratégie n'est pas déclinée par secteurs d'activité (habitat, transport, énergie, etc.), mais par « enjeux majeurs », c'est-à-dire par objectifs transversaux partagés dans tous les domaines d'action publique. Quatre enjeux majeurs sont identifiés : « favoriser les changements de pratique et la solidarité », « préserver la santé et améliorer la qualité de vie », « protéger les ressources du territoire », « renforcer la résilience et gérer les crises ».

Néanmoins, la stratégie se décline ensuite par type d'aléa auquel s'adapter — dans un souci de communication, et de pédagogie essentiellement (Nantes Métropole 2018, 97). La transversalité est réintroduite en montrant comment les actions pour un type d'aléa peuvent contribuer à des actions pour d'autres aléas. Le PCAET identifie ainsi cinq « aléas » constituant de « nouveaux types d'événements climatiques extrêmes » pour le territoire : vague de chaleur, sécheresse, inondations et pluies intenses, tempêtes et aléas multiples. La conceptualisation des risques dans le document se trouve ainsi assez poussée. Sont considérées les interactions de ces aléas avec de nombreux aspects des fonctionnements urbains : réseaux urbains, activités économiques, habitats, tourisme, projets d'aménagements, etc.

Le service des risques et crise contribue à nourrir le bilan et l'assise sur lesquels la stratégie de gestion des risques naturels et des événements exceptionnels se bâtit. Le PCAET nantais mentionne ainsi le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), la SLGRI, l'élaboration du PPR, l'étude de modélisation de la pluie centennale intégrée dans le PLUM, les plans de gestion de crise (communaux et intercommunaux), etc. Les actions engagées pour la stratégie d'adaptation à ces différents aléas sont pour beaucoup portées par le service des risques et crise (par exemple « mobilisation des moyens nécessaires de Nantes Métropole et des opérateurs énergétiques – et des télécommunications – pour un retour à la normale dans les meilleurs délais »).

Ils parviennent ainsi pleinement à valoriser et intégrer de multiples aspects de leurs actions au sein du document, mais également à projeter de potentielles actions qu'ils pourraient mener à terme : « adapter les dispositifs d'alerte à destination des touristes lors des événements climatiques extrêmes », « former les professionnels de la gestion de crise aux enjeux du changement climatique », « favoriser la résilience des équipements économiques face aux aléas extrêmes » (Nantes Métropole 2018) etc. Plus encore que les dispositifs de risque, ce sont ceux relatifs à la gestion de crise qui apparaissent pertinents dans le cadre de la stratégie d'adaptation.

Qu'ils réussissent à influencer largement ou non l'élaboration de ces documents réglementaires, les efforts des services risques des intercommunalités sont constants pour investir des champs adjacents à leur domaine d'intervention, afin de promouvoir une prise en compte des risques la plus large possible. À Nantes en particulier, ces efforts semblent couronnés de succès, et le dialogue entre les agents du service PGR et leurs collègues semblent aujourd'hui particulièrement fructueux.

Des collaborations consolidées

Les acteurs nantais, des risques comme de l'urbanisme, soulignent une réelle inflexion, après de très fortes tensions autour du PLU puis du PPRi. Invités à expliciter l'évolution de leurs relations, les différences avec le passé sont fréquemment évoquées. Dans les organisations intercommunales, les acteurs évoquent ainsi des relations plus apaisées et plus aisées entre les services d'urbanisme et leurs collègues des risques. En particulier, l'élaboration des documents de planification d'urbanisme apparaît comme un moment décisif, où la façon d'intégrer les risques au territoire se lit plus clairement. Lors de l'élaboration du PLUM entre 2014 et 2019, le travail entrepris depuis l'échec rencontré lors du PLU nantais (2002-2006) semble finalement porter ses fruits.

« Ah oui, tu ne peux absolument pas comparer la phase des PLU avec la phase du PLUM. On a changé d'époque si tu veux ! Pour avoir été associé au PLU, notamment beaucoup en 2005 de mémoire. Il fallait vraiment qu'on... la prise de conscience sur les risques, il n'y avait pas du tout la maturité qu'il y a aujourd'hui ! Et c'est vrai que ça fait plaisir de voir où on en est aujourd'hui. Parce qu'on a vachement avancé ! Si tu veux en 2005, le PPRi Loire aval n'était pas prescrit, on savait qu'il y avait un AZI, on était associés aux travaux, mais cet AZI a tout de suite été mis en cause par l'urba [...] Les cultures professionnelles vivaient un peu en parallèle. Ce n'était même pas de l'affrontement, on était très peu entendus. Y compris au niveau politique. Alors que là, les élus ont demandé la règle du ruissellement. C'est vraiment une avancée en maturité, je pense, sur ces sujets. » Entretien direction PGR, Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

En soulignant « l'incomparabilité » des processus d'élaboration des documents d'urbanisme à 10 ans d'écart, notre interlocutrice met en exergue l'évolution de ces documents sur les questions de risque. Les élus sont proactifs sur la question des risques, et la règle ambitieuse de ruissellement que nous avons déjà évoquée au chapitre 5. Globalement, le service des risques PGR trouve des oreilles bien plus attentives et disposées lors de l'élaboration du PLUM, de la part des services qui le pilotent :

« Les choses ne sont pas binaires. En théorie, tu pourrais te dire que la chef de projet PLUM a regardé de quoi elle avait besoin, et a été demandé à chacun [...]. C'est en réalité plus compliqué que ça, là aussi c'est itératif. Nous on fait du lobbying "tu n'oublies pas le sujet des risques !". Et elle est sensibilisée, bien sûr elle n'allait pas t'oublier... Mais n'empêche on ouvre la porte, et on provoque aussi les choses. Ça s'est construit de part et d'autre je dirais. Elle avait sa vision globale, et la question des risques, elle connaît bien le sujet, donc bien sûr elle ne nous aurait pas oubliés. Mais nous, on en a remis des couches. Et la question du ruissellement, on l'a un peu... pas imposée, mais on en a fait une question incontournable. Quand je dis "nous", c'est d'abord le cycle de l'eau d'ailleurs, il a porté l'étude de modélisation. » Entretien direction PGR, Nantes Métropole, 30 janvier 2019.

Comme l'insertion du ruissellement urbain, un autre épisode lors de l'élaboration du PLUM témoigne de la fluidité des échanges entre les services d'urbanisme et de risque : l'anticipation de la révision des PPRi de la Loire amont et de la Sèvre nantaise à partir de 2020. Cela fait écho aux difficultés rencontrées en 2005 par le service des risques intercommunaux. Là où en 2006, la commune de Nantes avait refusé d'intégrer les cartographies d'aléa à son PLU en anticipation du PPRi Loire aval, la révision des anciens PPRi est anticipée en 2018-2019, et prise en compte dans le PLUM.

La DDTM 44 a approuvé ces PPRi en 1998 et 2001, et amorce leur révision en 2019. Cette révision n'est pas anodine. Bien qu'elle évoque « des données topographiques plus fines que celles utilisées

en 1998 » (courrier présentant l'arrêté de révision, février 2019) qui permettent d'affiner l'expertise sur les aléas, c'est surtout l'évaluation de ce qui fait « risque » qui est transformée. En particulier, les règlements de 1998 et 2001 ne sont pas compatibles avec le PGRI adopté dans le bassin de la Loire en 2015. Les « classes de risque » sont très différentes : dans les anciens règlements, l'aléa ne devient fort qu'à partir de 2 m d'eau, ou 1 m d'eau en cas de fortes vitesses — alors que les aléas sont considérés comme forts dès 1 m d'eau, et 50 cm en cas de forte vitesse dans le PGRI.

Alors que la révision des PPRi est seulement amorcée en 2019, la collectivité locale accepte au dernier moment de s'organiser pour prendre en compte de façon anticipée le nouveau règlement. En 2018, l'État transmet un nouveau « Porter à Connaissance », pendant l'élaboration du nouveau plan local d'urbanisme, avec les nouvelles recommandations des classes d'aléas. Si la collectivité refuse d'intégrer unilatéralement les nouvelles prescriptions, car la nouvelle information arrive en toute fin de procédure, elle s'organise pour la prendre en compte.

« L'application du R111-2, c'est ce qu'on fait pour les deux PPRi qui sont en cours de révision. Parce que, dans le temps d'élaboration du PLUM, l'État nous a fait son PAC. [...] Enfin en plus il l'a fait après dépôt du projet, dans la phase de consultation. [...] Dans le délai, c'était impossible [...] Donc là on a fait des consultations juridiques, et on s'est mis d'accord avec l'État, comme il y a des enjeux quand même — parce qu'aujourd'hui on a des zones constructibles avec de l'habitat dans des secteurs qui normalement devraient être inconstructibles. Mais on ne peut pas prendre la responsabilité maintenant de dire aux gens “vous êtes en zone inondable”, [...]. Dire “vos terrains deviennent inconstructibles”, ce n'était pas ni politiquement ni juridiquement possible. Donc on a écrit une petite phrase dans le règlement qui dit que dans les territoires concernés par les deux PPRi en révision, on organise une réunion tripartite, État-Nantes Métropole-commune, pour examiner les permis de construction qui sont susceptibles d'exposer aux risques les biens et les personnes²¹².

[...] On s'est mis d'accord sur la formulation de la réglementation du PLUM [...] en disant : il faut que les pétitionnaires voient. [...] La consultation juridique nous a confirmé que ce n'était pas si simple que cela... Le PGRI dit les nouvelles classes d'aléa, mais normalement les PPRi doivent être mis en compatibilité du PGRI, dans des délais que l'État n'a pas tenus. Donc c'est toujours pareil : on se substitue à l'État ou pas. Et la position ici jusqu'à maintenant, c'est de dire non, l'État a des compétences, il les exerce, et on ne les exerce pas à sa place, mais on essaie de trouver un, enfin des moyens de prendre en compte le risque. » Entretien service urbanisme Nantes Métropole, 11 juillet 2019.

Les agents de la collectivité posent le problème comme étant celui de la non-substitution de la responsabilité de l'État, qui « dit le risque », alors que la collectivité fait appliquer la réglementation. Ils continuent d'insister sur cette distinction. En ce sens, leur position n'a pas tellement évolué par rapport à celle adoptée lors de l'élaboration du PLU de 2007. La collectivité privilégie une posture réactive face à une réglementation étatique : comme la DDTM 44 propose un renouvellement du « Porter à Connaissance », c'est bien l'État qui porte la « définition » du risque ». Toutefois, elle

²¹² La formulation exacte est la suivante : « Dans l'attente de la révision des PPRi Loire Amont et Sèvre nantaise, qui devront notamment prendre en compte les dispositions du PGRI approuvé le 23 novembre 2015, toute autorisation d'urbanisme située dans les champs d'expansion des crues tels que définis géographiquement par ces deux PPRi ou dans les zones d'aléa de plus de 1 mètre d'eau en zone urbanisée, fera l'objet d'un examen tripartite État/Nantes Métropole/Commune. Qui permettra, au regard du risque encouru, de déterminer si l'autorisation d'urbanisme peut être délivrée. Dans ce cas, cette autorisation se verra imposer, en application de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme, des prescriptions spécifiques visant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens au risque d'inondation. » Règlement du PLUM, p.9

accepte cette fois d'anticiper la règle que l'État va instaurer, et être partie prenante dans l'élaboration de cette règle.

La situation semble plus aisée qu'en 2007 : ce ne sont pas les principaux sites de développement de l'agglomération (l'Île de Nantes en particulier) qui sont concernés, mais des polarités qui restent importantes pour les petites communes de l'agglomération. Surtout, beaucoup de constructions ont été permises par les précédents PPRi — habitations, équipements sportifs et culturels, etc. Elles ne sont pas adaptées à l'inondation. Si l'inclusion des risques est bien plus modeste que ce qui a pu être envisagé de faire en 2007, le simple fait que les acteurs soient parvenus à se mettre d'accord, en toute fin de procédure, signale que les évolutions ont bien eu lieu.

La solution de réunion tripartite adoptée témoigne également un changement de position de la part de la collectivité. Bien qu'elle n'assume pas individuellement la règle à adopter, et semble renvoyer au moment du permis de construire la prise en compte des risques, l'affichage dans le PLUM est également envisagé comme un moyen de sensibiliser et prévenir les porteurs de projet en amont. Surtout, elle est activement impliquée dans l'établissement de la règle dans la réunion tripartite. Les règles choisies peuvent donc s'éloigner quelque peu des principes décidés par l'administration déconcentrée.

Cette solution a été mise en pratique très rapidement une fois le PLUM définitivement adopté : dès l'été 2019, des projets d'extension d'équipements publics (école, salle des fêtes) en zone inondable sont discutés (voir encadré 6.1).

Encadré 6.1 : La mise en pratique de l'accord métropole-DDTM 44 pour une application anticipée du PPRi

Le cadre de discussion tripartite est rapidement mis à l'épreuve. La principale commune de l'agglomération concernée par le PPRi a une zone d'activité et d'équipement située dans la zone inondable, d'aléa moyen (submersion entre 1 et 2 m avec peu de vitesse, ou inférieure à 1 m avec beaucoup de vitesse). Ce site, aménagé entre 1970 (date de création de l'école) et 1994 (ouverture du collège), est important pour le développement de la commune. Le PPRi de 2001 prévoyait beaucoup de possibilités pour ces aménagements : les équipements scolaires sont autorisés, sans limites d'emprise au sol. Les constructions existantes peuvent être étendues de 30 %. Le premier niveau n'a pas l'obligation d'être au-dessus de la cote de référence, seuls les niveaux habitables doivent l'être.

Les équipements étant assez anciens, la commune porte depuis plusieurs années des projets d'aménagement, notamment l'extension de la salle des fêtes et de l'école. Avant même l'approbation finale du PLUM, les équipes municipales sont contactées pour leur signaler qu'il faudra prendre en compte le risque inondation, en construisant au-dessus de la cote des plus hautes eaux.

« Il y a déjà deux projets qui ont fait l'objet de cet examen tripartite, et les préconisations - enfin là on est même au titre des prescriptions au titre du R-111-2, de l'État, avec Nantes Métropole - ne conviennent pas au maire, parce que ça vient retarder ses projets. [...] Il faut qu'il rehausse les niveaux de planchers au-dessus de la cote d'aléa. Et là il dit : OK, mais comment vous avez défini la cote d'aléa ? Et la cote d'aléa, elle est définie en PPRi Loire-Aval, parce qu'il s'arrête juste à la limite de Basse-Goulaine. Et là il dit "non, moi, il n'y a pas de certitude que ce soit ça". On lui dit que s'il n'y a pas de certitude, attendez que la nouvelle connaissance. Et lui dit, non c'était son projet, c'était une promesse dans mon mandat, on ne peut pas attendre. Donc l'État et Nantes Métropole on lui dit, "vous prenez vos responsabilités". Le risque connu c'est celui-ci, la prescription c'est ça. À vous de voir si vous l'appliquez ou pas. Je pense qu'il ne le fera pas, mais... Lui espérait jouer Nantes Métropole contre État. Sauf qu'on est en phase parfaite sur ce sujet-là.

Et son deuxième projet [...] compte tenu de la cote d'aléa qui a été... supposée on va dire, il faudrait qu'il relève les planchers de 1,50 m, pour ne pas que les enfants... Mais là c'est beaucoup ! Et c'est très peu compatible avec les équipements existants, avec les questions d'accessibilité pour les personnes handicapées... Donc là c'est pareil, on lui dit "il est urgent d'attendre"». Entretien service d'urbanisme, Nantes Métropole 11 juillet 2019.

Si ces aménagements avaient été possibles dans le cadre de l'ancien PPRi, les acteurs locaux anticipent qu'ils seront bien plus limités dans le cadre du nouveau, en extrapolant à partir des modélisations effectuées quelques kilomètres plus loin pour le PPRi Loire aval. L'aléa qu'ils anticipent est fort, de plus d'un mètre d'eau. Mais dans la situation d'incertitude sur le futur niveau de l'aléa, ils décident d'appliquer une réglementation plus souple que celle pour les « établissements sensibles » qu'ils ont négocié dans le PPRi de la Loire aval. Dans ce dernier, ils avaient interdit tout simplement les extensions des établissements sensibles en zone d'aléa fort (plus d'un mètre). Ici, l'extension est acceptée, à condition d'être rehaussée.

Enfin, la municipalité vote les deux rehaussements, et les financements idoines. L'anticipation de la révision du PPRi implique des coûts supplémentaires pour la commune, mais il n'aurait pas été certain qu'elle aurait eu l'autorisation de procéder à cette extension une fois le PPRi adopté (en juillet 2022, les nouvelles cartes d'aléa n'ont pas encore été diffusées, ne permettant pas de trancher).

Le travail collaboratif entre les services d'urbanisme de la métropole, celui des risques, et la DDTM 44 semble alors porter ses fruits. Une prise en compte des risques assez « sécuritaire » est adoptée, respectant le principe de précaution. Le fait de conserver une définition floue de la prise en compte des risques leur permet ainsi d'intervenir au cas par cas sur le territoire.

La prise en compte des risques dans l'urbanisme tente donc de s'infiltrer au-delà d'une prise en compte projet par projet, autour des constructions de zone à risque. L'accumulation de ces projets, mais également l'investissement dans les procédures de planification (PLU, PCAET) permet de construire dans le long terme le dialogue entre risque et urbanisme. Quels facteurs expliquent ce succès ? Quels changements permettent d'aboutir aujourd'hui à un dialogue à la fois plus étroit et plus apaisé entre risque et urbanisme ?

1.2 Un dialogue facilité par l'évolution du paradigme des « risques »

Dans l'entretien cité plus haut pour expliquer le succès du dialogue dans le PLUM, la directrice du service PGR de Nantes évoque une « maturité » du sujet des risques dans l'institution locale. Comment cette « maturité » est-elle acquise ? Plutôt qu'une explication qui ne met en avant que l'évolution des services d'urbanisme, nous soulignons que la posture des services des risques évolue également au cours des dix dernières années, anticipant et encourageant les évolutions réglementaires. Cette posture accompagne une évolution des acceptations des risques à intégrer dans l'urbanisme : les définitions plus intégrées des risques alimentent et sont supportées par ce dialogue plus étroit.

Une « culture du risque » partagée ?

Pour les services des risques et crises, ces évolutions sont certainement perçues comme une victoire de leurs efforts pour faire accepter leur définition des risques. Ils sont parvenus à faire des problématiques des risques de véritables enjeux de l'aménagement local. Les objets de discussions ne sont plus l'existence ou non des risques, mais les façons de penser et de faire évoluer le territoire

en ayant en tête ses relations avec les risques. En évoquant la « maturité » des questions de risque, c'est leur progression dans l'agenda local que la directrice du service des risques sous-entend, mais également le fait que les interlocuteurs (élus, services d'urbanisme, etc.) ont « progressé », et qu'ils ont acquis des connaissances et une compréhension de ces problématiques. Certains de ces agents s'accordent sur cette description :

« Cette culture-là (du risque), peut-être [que] nous on l'avait moins. Enfin si [la responsable du service risques et crises] faisait son nécessaire, mais je pense qu'on a évolué ces 15 dernières années, par rapport à cette problématique. [...] Je pense qu'elle m'a fait évoluer. On n'est plus la même chose. C'est une culture différente : à un moment, au lieu de passer de l'énergie à dire pourquoi on est dans la zone à risque, c'est voir comment on peut s'en accommoder. Voilà, plutôt l'accepter. » Entretien service urbanisme Nantes Métropole, 17 janvier 2020.

« Alors [l'inclusion du ruissellement dans le PLUM] s'est fait dans l'unanimité. Je vais parler politiquement, sur le fait qu'on ne puisse pas faire autrement, ce serait se voiler la face de dire qu'il n'y avait pas de risque de ruissellement et qu'il ne fallait pas le prendre en compte au moment où on écrivait un document stratégique. Après, ça politiquement c'était acquis depuis le début. Et puis on a quand même cette culture du risque, même si, enfin là je parle plutôt du PPRi Loire-Aval, qui est quand même assez prescriptif et tout ça. Il y a plein de gens qui nous ont dit "mais les élus, le risque inondation, on n'y croit pas, il n'y a pas eu de crue de la Loire depuis très longtemps"... Mais bon, les maires, qui sont des gens responsables, se disent, le risque d'inondation dans un territoire comme Nantes Métropole, évidemment qu'on ne peut pas le nier. Donc il faut le prendre en compte, travailler sur ce sujet. » Entretien service d'urbanisme Nantes Métropole, 11 juillet 2019.

Les services d'urbanisme indiquent bien avoir évolué sur les questions de risque, tous comme les élus de l'agglomération. La ténacité du service PGR semble donc avoir porté ses fruits, et conduit à « acculturer » leurs interlocuteurs à la question des risques. C'est la « culture du risque » partagée qui permet, au terme de l'élaboration du PPRi Loire-Aval, d'avoir un risque beaucoup plus accepté localement qu'initialement, et qui facilite le passage à la phase du PLUM, et la prise en compte du ruissellement.

Cette notion de « culture du risque » ne renvoie pas à la « culture professionnelle » spécifique des acteurs du risque, que nous évoquions au chapitre 3. Les agents reprennent ici une notion très répandue dans le champ de la prévention des risques comme des catastrophes, à savoir que les problématiques de risque et de crise constituent une « culture » que de nombreuses personnes peuvent acquérir, au travers d'une sensibilisation aux questions des risques. C'est un ensemble d'attitudes, de prédispositions, et de connaissances qui, prises au sérieux, permettraient d'être conscient²¹³ des risques, et donc de les prendre en compte. Cette notion a été fortement critiquée, car elle présuppose et véhicule l'idée d'une asymétrie, où seuls les professionnels des risques connaissent, et maîtrisent tous les tenants et aboutissants de ces questions, et doivent « éduquer » leurs interlocuteurs (Coanus 2008).

En réalité, cette notion ne rend pas justice à la façon dont les agents des risques témoignent de l'évolution de leurs collaborations avec les services d'urbanisme. Lorsqu'ils évoquent la transmission de cette « culture du risque », les agents des risques mentionnent les dispositifs nombreux de gestion des risques qu'ils ont portés sur le territoire. Mais tout de suite, ils évoquent

²¹³ Au sens anglais *d'awareness* qui est moins ambigu.

le fait que ces travaux collaboratifs leur ont permis de « s'acculturer » mutuellement : la transmission n'est pas unidirectionnelle.

« Donc malgré tout, ça nous a permis justement de gagner en maturité, et derrière si la SLGRI, le PAPI et le ruissellement dans le PLUM ont été possibles, c'est parce qu'il y a eu ces 7 ans où on a mis les pendules à l'heure, et où on s'est acculturés mutuellement. » Entretien « Agent D » PGR Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

« Aujourd'hui je pense qu'on a vraiment des acquis et une espèce de culture partagée qui n'est pas remise en cause. On n'est pas du tout en conflit entre l'urbanisme et le service risque - au contraire ! Ils viennent nous chercher, ils nous connaissent, ils savent qu'on est constructif. Moi je fais le lien sans arrêt avec les services de l'État - parfois ils n'osent pas les contacter en direct (rire), la DDTM, donc c'est moi qui fais ce lien-là. Ça se passe vraiment... oui, dans la sérénité.

[Dans l'idée d'une culture partagée, c'est à la fois : vous comprendre leurs problématiques, et eux les vôtres... ?] Oui, tout à fait. Je pense qu'on sait où mettre le curseur, et c'est vrai aussi avec la DDTM. On n'a pas de... autant ça a pu être tendu entre la direction de l'urbanisme de l'époque et la DDTM, pendant le PPRI. Autant aujourd'hui, on trouve toujours un terrain d'entente. Et on partage la même analyse sur les projets en zone inondable. Tu vois, là c'est encore arrivé récemment sur une commune - on est allé voir le maire avec la DDTM, on est sortis, on était complètement en phase. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 13 mars 2019.

Derrière cette notion « d'acculturation mutuelle », de « culture partagée », de position « constructi[ve] », de « curseur » à placer, nos interlocutrices renvoient au positionnement spécifique des services des risques et crises, et à leur posture dans le dialogue avec les services d'urbanisme. Est-ce seulement les services d'urbanisme qui auraient finalement « compris » l'importance de prendre en compte les risques ?

Nous argumentons que celle-ci est rendue possible également par le positionnement spécifique qu'adoptent les acteurs du risque, en particulier la conception intégrée de celui-ci.

La posture « intermédiaire » mise en pratique

Nous avons dit que le cas nantais illustre davantage que le cas havrais, le « succès » rencontré dans le dialogue entre les services des risques et crises et de l'urbanisme. Mais dans les deux territoires, des évolutions similaires ont lieu quant aux positionnements respectifs adoptés par les premiers.

Au Havre, nous avons évoqué l'intervention du service des risques, la DIRM, en situation « intermédiaire », pour mettre en œuvre le PPRI de la Lézarde et traduire son règlement (chapitre 5). Pour les agents, cette expérience est particulièrement importante, et témoigne d'un changement de positionnement général vis-à-vis de leurs collègues de l'urbanisme.

« Donc l'idée voilà, moi aujourd'hui mon métier c'est ça, c'est de traduire en fait un texte "État", des "doctrines État", pour des élus locaux et leur expliquer que tout n'est pas inconstructible, qu'il y a des solutions. Et dans l'autre sens aussi, c'est aussi d'avoir ce lien avec les services de l'État, on bosse tous les jours avec eux, c'est d'avoir ce lien avec eux, pour leur expliquer que les élus ont des souhaits de planification, ils ont des contraintes de planification. Ils doivent effectivement construire tant de logements, des choses comme cela, et qu'ils peuvent adapter. » Entretien « Agent B » DIRM CODAH, 13 juin 2018.

La posture d'intermédiaire avec les services de l'État suppose de faire circuler les informations dans les deux sens : remonter les difficultés locales, pointer les possibilités d'aménagement, etc. Ils n'ont pas qu'un rôle de « courroie de transmission ». Eux aussi tiennent compte des demandes de leurs divers interlocuteurs, et s'interrogent sur leurs pratiques professionnelles.

« Nous dans la prévention, on est dans des métiers où on fait de la pédagogie, on informe. Mais est-ce qu'on prend le temps aussi d'écouter ? [...] Moi l'effet de travailler aujourd'hui avec les urba, de plus en plus je prends en compte l'urbanisation et les contraintes que les élus ont. C'est quelque chose que je n'avais pas avant. Quand j'ai commencé à la CODAH, mon seul job, quand on allait sur des réunions publiques pour les PLU, c'était d'être sûre qu'ils avaient la bonne carte et la dernière carte mise à jour. Mais c'est tout. Aujourd'hui je vais aller plus loin, je vais regarder leur planification, je vais regarder leurs opérations qu'ils ont prévues pour les années à venir, et je vais voir comment on peut faire. [...] Et on va essayer d'être aussi un petit peu moteur : on a des zones clairement inondables, où le maire n'a pas prévu de faire quoi que ce soit, et nous on va dire qu'on pourrait peut-être faire quelque chose d'intéressant, d'un petit peu nouveau sur le territoire, avec des pilotis, ce genre de chose. On essaie de plus en plus, nous, risque majeur, de sortir du simple risque, et de prendre en compte les contraintes d'aménagement du territoire. [...] Donc c'est aller plus loin : je ne suis pas juste là pour gérer le risque, je ne suis pas juste là pour vous dire d'"informer les populations", "mettez vos cartes à jour". Ce n'est pas si simple que ça. Vous avez des projets, on va essayer d'en tenir compte. » Entretien « Agent B » DIRM CODAH, 13 juin 2018.

« Sortir du risque majeur » consiste donc à adopter une posture où il ne s'agit plus seulement de décrire et de décliner les règles de prises en compte des risques dans l'urbanisme, mais d'élaborer des propositions et des adaptations *ad hoc* pour cette insertion. C'est en particulier dans le rapport à la règle de prise en compte dans l'urbanisme que cette question se pose. Comme les services de l'État, la solution que les agents « risques et crise » des intercommunalités privilégient est en effet l'établissement de « règles », établies sur tout le territoire. C'est le cas par exemple pour la règle pour la prise en compte du ruissellement dans le PLUM. Or le service d'urbanisme souligne que la vraie difficulté ne vient pas des modélisations, mais de l'écriture de la règle :

« Après la vraie complexité est arrivée quand... l'ambition est depuis le début, mais la question c'est : comment on écrit une règle ! Qui permet de prévenir le risque inondation par des aménagements et des procédés qui sont adaptés, qui permet de vivre avec, et ne pas "lutter contre". Et ça, c'est un enseignement qu'on avait tiré notamment de l'expérience de l'élaboration du PPRI Loire aval. Parce qu'au démarrage, enfin les mentalités ont évolué localement, mais aussi plus globalement, nationalement. Au début sur le PPRI Loire aval, la position de la DDTM c'était plutôt de dire : partout où c'est inondable, on ne construit pas. Sauf que quand on est dans une métropole en pleine croissance, et qu'en plus les autres politiques publiques et les lois nous imposent d'éviter de s'étaler... À un moment donné, en plus vu la configuration géographique de la métropole, qui est quand même en territoire de confluence entre Loire, la Sèvre et tous les affluents, et que la ville est déjà présente dans ces espaces inondables, ce n'était pas possible de raisonner comme ça.

Et donc dans le PLUM, l'enjeu c'était d'arriver à articuler les PPRI existants, déjà avec une prise en compte plus globale du risque d'inondation. » Entretien service d'urbanisme Nantes Métropole, 11 juillet 2019.

La notion de « vivre avec » le risque d'inondation est donc diffusée auprès des services d'urbanisme, et non portée seulement par leurs collègues du service des risques et des crises. Cet accord autour de la nécessité de « vivre avec » les risques implique encore de très nombreuses mesures

urbanistiques, dont le contenu évolue, mais sous-entend des stratégies d'information, de préparation, et de réduction de la vulnérabilité organisationnelle.

Notons que si l'agent souligne qu'en interne à l'organisation intercommunale les positionnements respectifs ont beaucoup évolué, le changement n'est pas seulement le fait des services intercommunaux, mais s'effectue au croisement des services de l'État et locaux. Certains qualifient d'ailleurs cette évolution des règles de « virage à 180 degrés par rapport aux années 1990 qui visaient plutôt à empêcher la construction locale en zone inondable par la planification nationale » (Guevara Viquez, Rode, et Gralepois 2017). Les services d'urbanisme ont bien conscience du rôle majeur de l'évolution récente des positionnements de l'État, que nous évoquions en introduction. La problématique des liens entre règles plus larges et projets spécifiques est donc partagée par tous les acteurs qui travaillent à l'articulation risque-urbanisme.

Les nouveaux dialogues créés avec les services d'urbanisme ne sont pas seulement issus d'une acceptation plus aisée de leur part des risques, des enjeux, à les prendre en compte. Ils sont également le résultat d'un changement de posture des services des risques, au cœur duquel la conception « intégrée » des risques joue un rôle majeur. Celle-ci est plus aisément partagée avec les services d'urbanisme.

Nous pouvons alors nous interroger sur la notion « d'intermédiaire » pour qualifier le rôle des services locaux des risques, en écho à la façon dont nous avons défini l'articulation par intermédiaire pour les dispositifs (chapitre 5). Les services intercommunaux enchevêtrent les notions de risque et de crise ; ainsi que les objectifs de la gestion des risques et de l'aménagement du territoire. À leur début, ils pouvaient apparaître essentiellement comme de « nouveaux dispositifs », complémentaires à ceux existants. Aujourd'hui, ils participent à transformer durablement des dispositifs existants (plans locaux d'urbanisme, règlements PPR). À ce titre, ils semblent jouer davantage un rôle de « porosité » dans la scène locale des risques.

Les opportunités de dialogue entre les services de risque et d'urbanisme sont donc multiples dans les territoires locaux, facilités par une réglementation et une perspective plus intégrée des risques et de crises. C'est surtout dans les projets d'aménagement en zone à risque que nous pourrions lire la façon dont la notion de crise et l'approche intégrée transforment la posture des services des risques, et facilitent le dialogue avec l'urbanisme.

2. Insérer risque et territoire urbain : cas pratiques

Entrons à présent dans l'analyse de cas plus concrets relatifs à l'urbanisme en zone à risque. Ces cas ont déjà pu être mentionnés auparavant, mais nous prenons le temps à présent d'en proposer une analyse détaillée. Il ne s'agit pas à proprement parler de « projet » d'urbanisme en zone à risque, au sens classique du projet urbain : nous les avons choisis justement parce qu'ils permettent la mise en dialogue de différents projets locaux. Ce sont donc loin d'être les seules situations relatives à l'urbanisme dans les zones à risque présentes dans nos terrains d'enquête. Se centrer sur des aménagements « en zone à risque » pourrait également laisser penser que l'on reste dans une conception très techniciste du risque, défini avant tout par l'aléa. Cette conception reste très présente, mais la vaste étendue des « zones » concernées permet de décentrer cette conception du risque, et met les vulnérabilités locales, dans toute leur diversité, au cœur de sa définition.

D'abord, nous évoquerons deux projets d'aménagement en zone inondable dans l'agglomération nantaise : la zone d'aménagement concerté (ZAC)²¹⁴ de Pirmil-les Isles, sur la rive sud de la Loire, et l'aménagement de l'Île de Nantes, et plus spécifiquement la construction du nouveau Centre hospitalier universitaire (CHU) métropolitain. Tandis que la première a été saluée en 2017 par « le grand prix d'aménagement en zone inondable », la prise en compte du risque dans le projet du CHU a été davantage sujette à controverses. Les deux projets étant concomitants, et portés par l'agglomération, leur mise en dialogue est riche d'enseignements sur les risques considérés, et la façon dont ils sont pris en compte.

Nous aborderons ensuite les règles nouvelles qui s'appliquent aux activités économiques riveraines des industries à risque sur la zone industrialo-portuaire havraise. Nous avons déjà longuement évoqué le plan de prévention des risques technologiques, et la négociation de ses règles qui s'accompagnent d'un certain nombre de porosités avec la gestion de crise. Il s'agit à présent de regarder les effets de ces porosités dans la mise en œuvre du plan depuis leur mise en œuvre en 2015.

Enfin, nous resterons au Havre, en revenant à la phase de négociation des règles d'aménagement, cette fois en zone inondable. L'adaptation du cœur de ville ainsi que de la zone industrialo-portuaire à la hausse du niveau de la mer et aux submersions est en discussion depuis la prescription du PPRL en 2015.

Au travers de ces trois cas, nous cherchons à montrer, comment en quelques années, les paysages locaux évoluent, passant de situation où l'existence ou l'ampleur d'un certain nombre de risques sont contestées, voire même déniées, à l'insertion des risques dans les projets et les paysages urbains. Nous montrerons ainsi que ce sont notamment les approches intégrées entre risque et crise qui facilitent ces évolutions, en modifiant la définition des risques « insérés » à l'aménagement urbain.

2.1 Le risque comme composante des projets d'aménagement

Nous commençons par montrer comment le risque devient une composante importante des projets d'aménagements. Les trois cas étudiés mettent en avant le rôle déclencheur indispensable de l'intervention de l'État, via des dispositifs réglementaires qui imposent la prise en compte des risques, suivant une stratégie prédéfinie. Néanmoins, nous verrons comment les acteurs locaux parviennent à s'approprier ces dispositifs. Se joue alors l'articulation de la règle (de la planification urbaine) et du projet (l'urbanisme opérationnel) : c'est bien dans le lien entre les deux, et non dans leur opposition, que des solutions locales peuvent apparaître pour que le risque devienne une composante du projet.

L'aménagement en zone inondable à Nantes : de « projets urbains face aux risques », aux « risques comme leviers des projets »

Nous avons évoqué les tensions qui émergent à Nantes au moment de la prescription du PPRi de la Loire aval, du fait de premières cartographies qui situent en zone inondable une grande partie du cœur historique et des espaces de développement de l'agglomération. La ville et l'intercommunalité

²¹⁴ Les zones d'aménagement concerté sont des procédures d'urbanisme très utilisées en France, qui consistent pour une collectivité ou l'État à définir et porter un projet urbain sur un quartier, généralement assez vaste – et porteur donc d'un intérêt général.

contestent la pertinence de ces cartographies, et obtiennent une nouvelle modélisation de l'inondation, qui s'amorce avec la prescription du plan de prévention des risques, en 2007. Avant que les cartes des zones inondables ne soient stabilisées au cours de l'année 2011, les acteurs locaux sont incertains des résultats que donneront les modélisations. Pour autant, cela affecte différemment les projets structurants susceptibles d'être affectés. Nous nous penchons ici sur les cas de la ZAC de Pirmil-les Isles, sur la rive sud de la Loire, et du projet d'aménagement de l'Île de Nantes, et plus particulièrement l'installation du nouveau centre hospitalier universitaire (CHU) de l'agglomération. Il s'agit de projets de développement structurant pour l'agglomération (encadré 6.2). Leurs deux sites sont identifiés comme inondables dans les cartographies des atlas de zone inondable – contestés par les pouvoirs publics locaux.

Encadré 6.2 : Les sites de l'Île de Nantes et de la ZAC de Pirmil-les Isles, structurants pour l'agglomération nantaise

L'Île de Nantes comme la ZAC de Pirmil, située dans le lit majeur de la Loire, sont historiquement au cœur de son développement portuaire, industriel et économique de l'agglomération nantaise. La désindustrialisation amorcée à partir des années 1970 a affecté en particulier l'ouest de l'Île de Nantes (fermeture des chantiers Dubigeon en 1987 ; fin de l'activité de raffinage sucrier de l'Usine Beghin-Say en 2008, etc.), générant de nombreuses friches industrielles, objets d'une progressive « reconquête ».

À la fin des années 1990, la ville de Nantes annonce un vaste projet de renouvellement urbain sur l'ensemble de l'île, porteur de nombreuses ambitions : constituer un « nouveau cœur métropolitain », reconverter les friches, changer la perception de l'île (POPSU, 2007). Un « plan-guide », élaboré par l'architecte Alexandre Chemetoff pose les principes du renouvellement, et une société d'aménagement dédiée – la SAMOA, est créée en 2003. La Loire occupe une place centrale : dans le plan-guide, « tout se base sur l'idée d'un retour vers le fleuve », considéré comme un atout « sous-apprécié » (Chasseriaux et Peyon 2004, 10). Or ce retour ne s'accompagne pas, dans un premier temps, de la considération des potentiels dangers générés par le fleuve (Chasseriaux et Peyon 2004 ; POPSU 2007 ; Barthel 2009). Alors que le PPRi est en cours d'instruction entre 2007 et 2014, et que l'ampleur finale de l'inondation modélisée est inconnue, de nombreux permis de construire sont délivrés sans prise en compte spécifique (EV2B 2011).

Quelques chiffres permettent de donner un aperçu de l'ambition du projet : la programmation 2003-2037 prévoit la construction de 1,5 million de mètres carrés de logements, activités et nouveaux équipements. À partir de 2007 en particulier se concrétise le projet de création d'un nouveau Centre hospitalier universitaire (CHU) métropolitain. D'abord envisagé en 2008 comme une « extension » du CHU existant sur l'Île, le projet devient rapidement celui d'un transfert total, avec le regroupement des trois sites du CHU jusqu'ici dispersés dans l'agglomération.

En comparaison, le projet de la ZAC Pirmil peut apparaître plus modeste, mais il reste toutefois important pour l'agglomération. Le sud de la Loire, sur les agglomérations de Rezé et de Nantes, présente des fonctionnalités variées : les villages de pêcheurs anciens (les « Îles ») sont séparés aujourd'hui par des infrastructures et des zones d'activités construites sur des remblais. Le site est également marqué par la désindustrialisation, avec la fermeture des Abattoirs de la ville de Nantes, en 1995. La reconversion du site fait l'objet de réflexion dès 2003, puis un premier projet de ZAC aboutit en 2007. Celui-ci est néanmoins suspendu dès 2008, dans l'attente des résultats des modélisations du PPRi. La « porte d'entrée sud de l'agglomération » fait de nouveau l'objet d'un projet à partir de 2010, où l'inondation devient une composante essentielle du projet. L'agglomération nantaise envisage à présent d'y construire

3 300 logements, de nombreux équipements (école, collège, nouvelles lignes de tramways), ainsi que 62 000 m² d'activités – soit 281 000 m² (5 fois moins que sur l'Île de Nantes).

Alors que le projet de ZAC sur la rive sud de la Loire est stoppé le temps de mener des études plus approfondies sur les inondations de la Loire, ceux concernant l'Île de Nantes sont poursuivis sans interruption. Les premiers résultats des modélisations de l'aléa de débordement de la Loire semblent donner raison à cette stratégie.

La modélisation de l'évènement centennal qui se stabilise à partir de 2010-2011 décrit ainsi une inondabilité d'une partie importante de la rive sud de la Loire, et l'Île de Nantes semble épargnée. L'aléa de probabilité centennale étant considéré dans le PPRi, le projet de ZAC sur Pirmil-les Isles est relancé en étroite collaboration avec les acteurs du risque. La modélisation de l'inondation centennale est dès lors intégrée comme composante principale du projet urbain. À l'inverse, le projet d'aménagement sur l'Île de Nantes, en particulier la création du CHU, se poursuit – et se trouve confirmé en 2010. L'inondabilité du site constitue alors un sujet de controverse locale (encadré 6.3).

Encadré 6.3 : L'implantation du CHU sur l'Île de Nantes, la place de l'inondation dans la controverse

Le projet d'implanter le centre hospitalier universitaire nantais sur l'Île de Nantes rencontre de vives oppositions dès son émergence. Alors que le CHU mène une réflexion sur les évolutions de son implantation, l'idée d'une « extension » limitée sur l'île cède la place en 2007 à celle d'un « transfert » intégral sur l'île. Le projet est soutenu par la ville, qui a fait du réaménagement de l'Île de Nantes son projet phare depuis le début des années 2000. Or, l'architecte-paysagiste, Alexandre Chemetoff, en charge du plan directeur de réaménagement de l'île, s'oppose frontalement à ce transfert, jugeant que l'intégration d'un projet aussi important n'est pas compatible avec la méthode de renouvellement urbain qu'il propose²¹⁵. Suite à ce différend, un nouveau « concepteur urbain » est désigné, l'inclusion du CHU sur l'île étant un choix non négociable pour les responsables politiques.

Très vite, d'autres désaccords se structurent à l'échelle locale, mobilisant des arguments variés. L'inondabilité du site est souvent évoquée, mêlée à d'autres arguments : localisation en centre urbain, génératrice d'inégalités territoriales, problématique d'accessibilité liée à la situation en centre urbain et sur une île, limites du foncier disponible pour une extension, etc. En 2010, l'opposition municipale s'oppose au choix du site nantais, et avance, entre autres, l'argument de l'inondabilité du site. À l'époque, les seules cartographies officielles sont toujours celles de l'atlas des zones inondables qui indiquent une inondabilité « inférieure à 1 m » sur une grande partie de l'Île, information relayée dans la presse locale.

Un autre mouvement est amorcé par des universitaires, principalement des praticiens hospitaliers qui relie à leur cause également des collègues géographes et sociologues. Dans une « lettre ouverte », adressée fin 2010 aux élus locaux et nationaux, ils argumentent leur scepticisme autour de trois arguments principaux : 1° l'inondabilité du futur site, et les possibilités d'accès, qui posent la question d'un « plan de sauvegarde », en cas de ruptures de ces liaisons ; 2° les dimensions foncières du projet (coûts, et possibilité d'extension) ; 3° l'accessibilité au quotidien (routière, stationnement).

²¹⁵ L'opposition entre la SAMOA et l'architecte fait de nombreux échos dans la presse locale : « Départ de Chemetoff : la réponse de la SAMOA », Ouest-France, 22 décembre 2009 ; « Île de Nantes : la Samoa disposée à négocier avec Alexandre Chemetoff », Le moniteur, 6 janvier 2010.

Si le courrier du préfet dès janvier 2011, puis la publication des cartographies du PPRI sont des éléments de réponse à cette polémique sur l'inondabilité du site, celle-ci ne s'éteint en réalité jamais totalement. Les opposants estiment « opportun » la réalisation de ces cartes d'inondabilité, dont ils questionnent la probité. Ils avancent des manipulations, mais sans apporter d'éléments.

Surtout, très rapidement, de nouvelles cartographies questionnent celles du PPRI, validées définitivement en 2014. D'abord les cartographies du TRI, bâties sur le même modèle que celles du PPRI, qui montrent une inondation de probabilité millénaire du site du CHU. Une potentielle source de contestation du CHU est alors désamorcée rapidement par la DDTM et les agents PGR : la rédaction du PGRI. Les premières moutures du projet proposaient des règles qui auraient rendu illégale l'installation du CHU dans des zones d'inondation millénaire.

« Le PGRI Loire-Bretagne a été mis en cause notamment par l'urbanisme de Nantes Métropole. Mais on était quand même dans une volonté de construire. Tu vois, ce n'était pas l'opposition pour dire "il faut faire tout capoter, on ne fera rien" [...] ils m'ont dit "on ne peut pas laisser passer ce qui est écrit sur le PGRI, même juridiquement ça ne passe pas, c'est trop prescriptif, ça va nous mettre des contraintes pas possibles... ils [ont] comparé : comment ça se fait qu'en Seine-Normandie, il n'y a pas le quart des mesures prescriptives que ce qu'il y a dans le PGRI Loire-Bretagne ? Et ils ont eu raison si tu veux d'engager ce nouveau bras de fer sur le PGRI. [...] Donc effectivement le rédacteur du PGRI Loire-Bretagne était extrêmement zélé, et l'État a laissé passer cela. Et heureusement qu'il y a eu les collectivités [...] on était sur des interdictions de construire sur certains secteurs, qui allait même au-delà d'un PPRI. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

La collectivité négocie étroitement la rédaction du PGRI, en particulier sur les points pouvant affecter l'urbanisme futur. La rédaction finalement adoptée autorise soigneusement le projet du CHU, tout en indiquant 'qu'il est recommandé de ne pas implanter [...] de nouveaux établissements, équipements ou installations dont la défaillance pendant une inondation présente un risque élevé pour les personnes' (PGRI, disposition 2-12).

Ensuite, d'autres cartographies produites par des institutions scientifiques extérieures à la scène locale y sont mobilisées. D'une part, des cartographiques réalisées par l'organisation *Climate central* (une association scientifique américaine à but non lucratif dont l'objectif est de 'communiquer sur la science du changement climatique, ses effets, et les solutions'²¹⁶), puis en février 2020, celles de l'Agence européenne de l'environnement (agence dont l'objectif est de 'communiquer des informations fiables et indépendantes sur l'environnement'²¹⁷). Dans les deux cas, les cartes produites reposent sur des projections de différents niveaux d'eau sur la topographie du territoire, sans prendre en compte les dynamiques spécifiques en fond d'estuaire – ce que font celles réalisées dans le cadre du PPRI. Ces modélisations, jugées moins précises par les services de l'État et la collectivité, placent l'Île de Nantes en zone inondée annuellement – et ce dès 2030 pour celles de *Climate central*.

Ces cartes sont reprises par les différents groupes d'opposition déjà identifiés qui peuvent ainsi continuer à avancer l'argument de l'inondabilité, en s'appuyant sur ces ressources qui apparaissent comme plus légitimes. Enfin, ces dernières cartographies contribuent à l'émergence d'une dernière source de critique du projet : les élus écologistes de l'agglomération. S'ils ont voté en faveur du transfert en 2013, ils adoptent une position plus critique à partir de 2015. L'inondabilité est d'abord évoquée pour les surcoûts qu'elle induit dans sa prise en compte dans le projet, mais également la vulnérabilité du site, en particulier en

²¹⁶ <https://www.climatecentral.org/what-we-do#wwd>, consulté le 4 mai 2022.

²¹⁷ <https://www.eea.europa.eu/fr/about-us>, consulté le 4 mai 2022.

matière d'accès. Les incertitudes sur la hausse de la montée des eaux en particulier sont mobilisées pour justifier de la prudence dans le choix d'implanter une infrastructure aussi critique que le CHU sur le site de l'île.

Ces différentes critiques s'expriment plus ou moins régulièrement, notamment par voie de presse, ou dans l'enquête publique du permis de construire, menée en 2019. Les problématiques de choix du site incluant la question de l'inondabilité et des accès sont celles qui y suscitent le plus de commentaires négatifs (rapport d'enquête publique CHU, 126). Elles n'empruntent pas en revanche les voies réglementaires d'opposition (pas de recours contre le permis de construire).

Alors que les porteurs du projet du CHU écartent la possibilité de l'inondabilité entre 2010 et 2014, ils se voient contraints de la réintégrer à partir de 2015, lorsque les cartographies du TRI et le règlement du PGRI sont officialisés. Ils confirment que le site du CHU est susceptible d'être inondé, par une probabilité millénale (et non centennale). Dès lors, les porteurs du projet, l'agglomération, le CHU, et la SAMOA doivent prendre en compte cette nouvelle donnée (Figure 35).

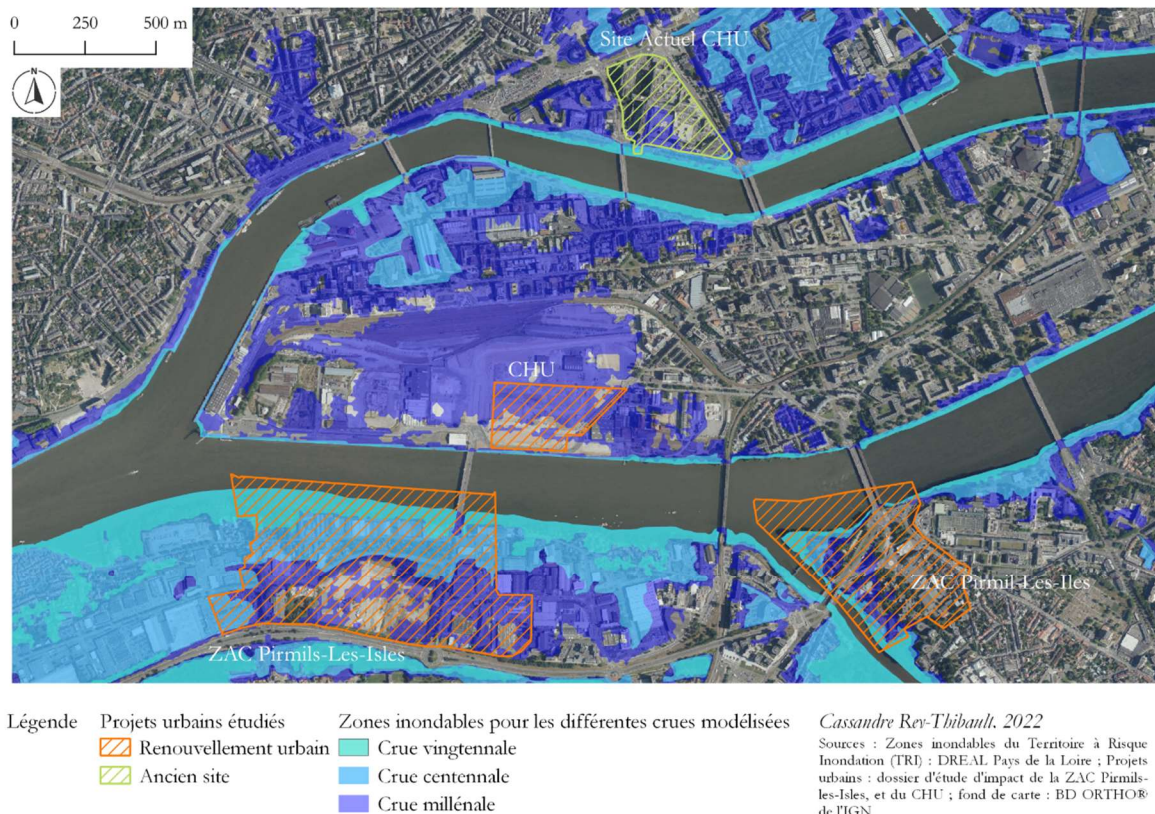


Figure 35 : Des projets de renouvellement urbain en zone inondable à Nantes

Comme pour la ZAC de Pirmil-les Isles, la rhétorique adoptée consiste à dire qu'il est possible d'aménager la zone inondable. L'inondation n'est plus contestée, mais minimisée, et considérée comme maîtrisable par une série de dispositifs. Avant de nous pencher sur ces dispositifs, soulignons que la définition de ce qui fait « risque » est construite en parallèle des moyens d'y faire face.

Les sources réglementaires que les deux projets ont à respecter sont de nature différente : le PPRi de la Loire aval pour la ZAC de Pirmil, le PGRI pour le CHU. Dans les deux cas, les réglementations ont été élaborées en parallèle des projets, afin de les rendre réalisables. Cela est particulièrement visible pour la ZAC : dès 2010, un mandat d'étude est donné à Nantes Métropole aménagement. L'agence sollicite l'agence d'urbanisme OBRAS²¹⁸ pour proposer des orientations urbaines pour construire dans la zone inondable. Les opérateurs de l'aménagement peuvent alors directement discuter de la réglementation spécifique qui lui sera appliquée avec les agents de la DDTM 44, chargés d'élaborer le PPRi.

« Ça a été un travail entièrement bilatéral pour le coup, avec Nantes Métropole, et surtout l'architecte urbaniste qui avait été choisi pour réfléchir à cette ZAC. Nous ça nous posait problème, dans la mesure où il y avait de l'aléa fort, moyen et faible, mais surtout de l'aléa fort. À savoir que Rezé est pour moi la commune la plus inondable [...]. Dans le projet ils nous annonçaient une densité... alors je n'ai plus les chiffres en tête, mais ils nous annonçaient un ajout de population extrêmement important. Et du coup, on s'est tourné vers la commune de Rezé, pour leur demander, "si toutefois on disait oui, comment allez-vous faire, pour évacuer tout ce monde-là ?!". Et à partir de là, ça les a quand même un petit peu perturbés... Et on est partis de là pour dire : OK pour une opération d'ensemble, il est hors de question que ce ne soit pas au sein d'une ZAC, d'une opération d'ensemble avec un seul opérateur, un seul maître d'ouvrage. Et d'autre part, le surcroît de populations qui devait arriver, la densité voulue pour que l'opération puisse se faire, devait s'évacuer par ses propres moyens : c'est-à-dire qu'il y a des cheminements qui devaient être faits pour cette évacuation.

Et après, on a travaillé sur le bâti et les réseaux ensuite. Et du coup, ça a été un petit peu itératif, sachant qu'on n'avait pas d'exemples en tête pour construire le règlement. Et on voulait quand même prendre toutes les mesures possibles... Si l'opération ne se faisait pas, on retombait dans le régime commun, assez prescriptif du règlement. Et si l'opération se faisait, on exigeait, et là on est vraiment très exigeants, une étude hydraulique qui montrait que le futur aménagement ne sur-inondait pas certains quartiers. Cette étude hydraulique a été très complexe à mettre en œuvre, puisqu'on est au sein toujours d'une situation complexe. On s'est rendu compte que l'exigence était forte à ce niveau-là... Mais c'était quand même nécessaire d'avoir cette étude hydraulique pour voir... Enfin voir les écoulements actuels, et voir si les futurs remblais et autres aménagements prévus ne posaient pas de problème de sur-inondation. [...]

Donc ça, c'était tout à fait intéressant. Et ce qui était intéressant avec l'architecte-urbaniste, c'est qu'il nous a écoutés, on l'a écouté. Et on a pu construire quelque chose d'à-peu-près, enfin acceptable sur le règlement, et laisser aussi de la matière. Mais c'est un bon architecte-urbaniste (insiste), et qui a fait de l'eau une opportunité pour le quartier. Il n'a pas pris ça comme une contrainte, mais comme une opportunité pour rendre la Loire plus visible... » Entretien service risque DDTM 44, 29 novembre 2019.

Comme cela avait été le cas sur le projet de la ZAC des Ardoines (Créton-Cazanave et al. 2016), c'est la perspective de la gestion de crise complexe, et l'évacuation de centaines d'habitants qui sert d'argument auprès de la commune pour qu'elle accepte d'intégrer le risque dans l'aménagement. Cette négociation étroite entre l'opérateur d'aménagement et les agents de PGR permet d'aboutir à un règlement spécifique dans le PPRi de la Loire aval.

Le règlement du PPRi, comme la règle négociée dans le PGRI, construit la possibilité d'un aménagement en zone inondable. Les rédacteurs du PPRi évoquent ainsi la condition d'une

²¹⁸ Dirigée par Frédéric Bonnet, le coordinateur de l'ouvrage « Atout risque », que nous évoquions en introduction. Cet architecte-urbaniste est particulièrement moteur dans les réflexions sur l'aménagement en zone inondable.

« logique globale de réduction de la vulnérabilité au risque d'inondation afin d'augmenter la résilience du territoire à ce risque » (règlement PPRi Loire aval, 37). De même, la règle négociée dans le PGRI permet de construire, par dérogation, des établissements sensibles dans les enveloppes d'inondations exceptionnelles (c'est-à-dire millénale). Ce qui justifie cette dérogation, c'est le fait de « limiter la vulnérabilité technique » ; d'organiser « le maintien de l'activité »²¹⁹.

Dans les deux cas, les mesures adoptées s'éloignent de la stratégie classique portée par l'État dans l'aménagement des zones inondables qui consistaient à réduire la vulnérabilité en diminuant, ou *a minima*, en n'augmentant pas le nombre de personnes ou d'enjeux situés en zone inondable — surtout là où le risque est fort, ce qui est le cas en partie dans la ZAC de Pirmil-les Isles. À l'inverse, la possibilité de continuer à « vivre » en zone inondable pendant l'inondation est affirmée au travers de ces projets, en faisant appel à des mesures de gestion de crise. Pour la ZAC de Pirmil-les Isles, l'inondation est même décrite par l'aménageur comme un « levier » du projet urbain, au centre de sa proposition : l'aléa centennal est considéré dès le début, une série de modélisations est conduite pour définir plus précisément le projet. Le lien avec le fleuve est affirmé dans l'ambition du projet de proposer « une ville-nature » — posture saluée en 2017 par l'obtention du « grand prix d'aménagement en zone inondable ». Ces projets parviennent-ils à échapper aux critiques usuellement faites à l'adaptation des PPRi pour permettre le renouvellement (Moulin, Deroubaix, et Hubert 2013) ?

Avant de rentrer dans le détail des mesures choisies, présentons les autres projets étudiés : l'insertion des réflexions sur les risques dans les projets d'aménagement est une caractéristique partagée. Une logique équivalente est à l'œuvre au Havre, autour des sites industriels dangereux. La réglementation à l'œuvre évolue, afin d'intégrer davantage la possibilité de « vivre avec le risque industriel », et donc de continuer à aménager et densifier les espaces soumis à l'aléa.

Intégrer les risques technologiques sur la zone industrialo-portuaire havraise : les incitations au maintien des activités en zone à risque

Nous avons vu à plusieurs reprises au cours des chapitres précédents comment l'élaboration et la mise en œuvre du PPRT sur la zone industrialo-portuaire du Havre s'accompagnaient de pratiques d'intégrations nombreuses des différentes dimensions de l'action publique locale. Les collaborations des acteurs de la gestion de crise à l'outil de prévention des risques pour que ceux-ci considèrent la cinétique puis les dynamiques des événements restent ponctuelles. Mais elles contribuent à modifier durablement la portée et l'ambition du PPRT (chapitre 3). Ces participations induisent de nouvelles articulations entre les dispositifs existants qui les pérennisent. Ces

²¹⁹ La disposition 2-12 du PGRI Loire-Bretagne stipule une « recommandation sur la prise en compte de l'évènement **exceptionnel** pour l'implantation de nouveaux établissements, installations sensibles ». Concrètement, cela se décline comme suit : « Au-delà de l'évènement de référence des PPR, dans l'enveloppe des inondations exceptionnelles, lorsqu'elle est connue, il est **recommandé de ne pas implanter** : [...] **de nouveaux établissements**, équipements ou installations dont la défaillance pendant une inondation présente un risque élevé pour les personnes. La disposition 2-13 du même PGRI précise une « Prise en compte de l'évènement exceptionnel dans l'aménagement d'établissements, installations sensibles à défaut d'application de la disposition 2-12 » : « À défaut d'application de la recommandation 2-12 [...], les PPR prescrits après l'approbation du PGRI édictent des mesures pour que le nouvel **établissement, équipement ou installation soit conçu et réalisé en limitant sa vulnérabilité technique pour les évènements exceptionnels** et, s'il participe à la satisfaction d'un besoin prioritaire à la population, en organisant le **maintien de son activité**. Les établissements participants aux besoins prioritaires de la population devront prendre en compte en amont de leur projet la **gestion des accès et réseaux**. » (PGRI Loire-Bretagne 2015, 32-33) [le gras est de nous].

articulations opèrent par l'ajout de nouveaux intermédiaires (ZIP-Alerte), par l'inscription de la gestion de crise dans le PPRT, et par la mise en place d'un nouvel outil, le PMA-AE, qui provoque des porosités entre les notions de risques et de crise (chapitre 5). L'objectif est d'assurer un cadre pour faciliter le « renouvellement urbain » de la zone industrialo-portuaire - et contrecarrer le reproche qui lui est souvent fait de vouloir « faire le vide », autour des industries à risque (Gralepois 2008).

Au-delà des intégrations proposées, nous souhaitons souligner que ces transformations permettent, *in fine*, d'assouplir les obligations en matière de prévention et de mitigation des PPRT. Pour les acteurs locaux, c'est à cette condition seulement que le renouvellement urbain est possible. Une fois le PPRT approuvé, sa mise en œuvre permet de mesurer concrètement les effets de ces assouplissements. Les différentes mesures prévues par le PPRT ont des délais variables : celui des mesures alternatives est de 6 ans, soit octobre 2022. En principe, la mise en œuvre est donc bien avancée au terme de notre enquête. Nous étudions deux cas différents d'assouplissement : ceux concernant les zones rouges, les plus à risque, et ceux concernant les zones bleues, exposées à des risques plus limités.

Dans les zones les plus à risque (« zones rouges »), les entreprises existantes peuvent rester, voire même se développer. Alors que la philosophie initiale des PPRT était de ne plus exposer de biens et de personnes dans les zones où des effets létaux peuvent être observés, les assouplissements conduisent à maintenir, et même potentiellement densifier ces espaces fortement exposés. Le maintien est optionnel, à la condition que des mesures bâtimentaires (renforcement des structures, etc.), et des mesures organisationnelles (préparation à la gestion de crise) soient adoptées. Ce sont des mesures dites « alternatives » (à l'expropriation). Mais au Havre, les 40 entreprises concernées par ces mesures dites « foncières » se trouvent dans deux types de situations différentes, du fait de la spécificité de la propriété sur la zone industrialo-portuaire havraise. Une grande partie du foncier est détenue par le port, qui le loue aux activités économiques sous deux statuts principaux : les conventions d'occupation temporaire (COT) et les autorisations d'occupation temporaire (AOT). Les COT sont des droits d'occupation de longue durée qui constituent des « droits réels » pour les chefs d'entreprises. Ceux-ci agissent comme des propriétaires vis-à-vis de toutes les constructions, ouvrages, et installations qu'ils édifient — même s'ils ne sont pas prioritaires du terrain. Dans le cadre du PPRT, ces entreprises riveraines ont réellement la possibilité de choisir de partir ou rester en grande proximité des sites Seveso. Comme la réglementation du PPRT prévoit qu'elles peuvent être expropriées ou placées en situation de délaissement, elles sont largement dédommagées si elles quittent les zones les plus à risque. Si elles souhaitent rester, elles peuvent obtenir une aide financière limitée seulement au montant qu'elles auraient perçu en cas d'expropriation. En revanche, une majorité d'entreprises occupent leur site via des autorisations d'occupation temporaire (AOT), qui ne leur confèrent aucun droit sur les bâtiments. Dans cette situation dite de « baux précaires », non anticipée par la réglementation nationale des PPRT, les entreprises n'ont pas droit ni aux indemnités d'expropriation ni aux aides financières qui permettent d'éviter ces expropriations.

Face à cette situation, les acteurs de la place portuaire (services de l'État, port et collectivités locales) se sont efforcés de trouver une solution pour accompagner financièrement ces activités économiques, via un « accord local ». Mais contrairement aux entreprises « en droit réel » sous COT, la compensation financière en cas d'expropriation est soumise à de nombreuses conditions : si les

entreprises veulent quitter leur site, il leur faut prioritairement choisir un terrain sur le domaine du GPMH, et à défaut rester dans le territoire de l'intercommunalité. Surtout, il leur faut prouver qu'« une mesure d'amélioration de la protection dans ses locaux actuels serait plus onéreuse » (protocole d'accord local). Le principe est cohérent avec la règle s'imposant aux titulaires de « droit réel » : les mesures d'amélioration de la protection et d'organisation sont privilégiées à l'expropriation, le présumé est donc encore une fois bien présent qu'une protection par les bâtiments et l'organisation peut être suffisante. Mais pour les entreprises concernées, sans droit réel, l'incitation à rester dans les zones de plus forts dangers est encore plus forte : alors que l'expropriation est toujours possible pour les titulaires de droit réel, elle leur est davantage limitée. Nous explorerons ensuite comment ces différentes possibilités sont accueillies par les principaux concernés. Avant cela, voyons comment une autre transformation réglementaire affecte les projets d'aménagement pour les entreprises exposées aux industries Seveso havraises, cette fois pour les entreprises riveraines moins fortement exposées.

Les modalités de faire face aux risques technologiques y sont également transformées. Dans les zones de prescriptions du PPRT, dites zones « bleues », les dangers sont sous le seuil de « létalité significative », mais peuvent avoir des effets létaux, ou « irréversibles pour la vie humaine ». La réglementation initiale prévoyait la prescription de travaux pour améliorer la sécurité de tous les bâtiments à proximité des industries, mais sans aucune aide financière. Nous avons vu dans le chapitre 4 que la mobilisation des collectivités locales face aux coûts majeurs a conduit à supprimer ces prescriptions pour les activités riveraines existantes. Les entreprises riveraines se voient offrir une palette plus large d'actions pour réduire leur vulnérabilité, y compris des mesures de gestion de crise. Au Havre, les activités économiques situées dans la zone bleu foncé ne se voient plus prescrire systématiquement des travaux, mais une obligation de sécurité qui peut « être satisfaite par des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation de l'activité » (Règlement du PPRT du Havre, 2015). La considération de la « dynamique » des phénomènes permet en particulier d'assurer ce changement.

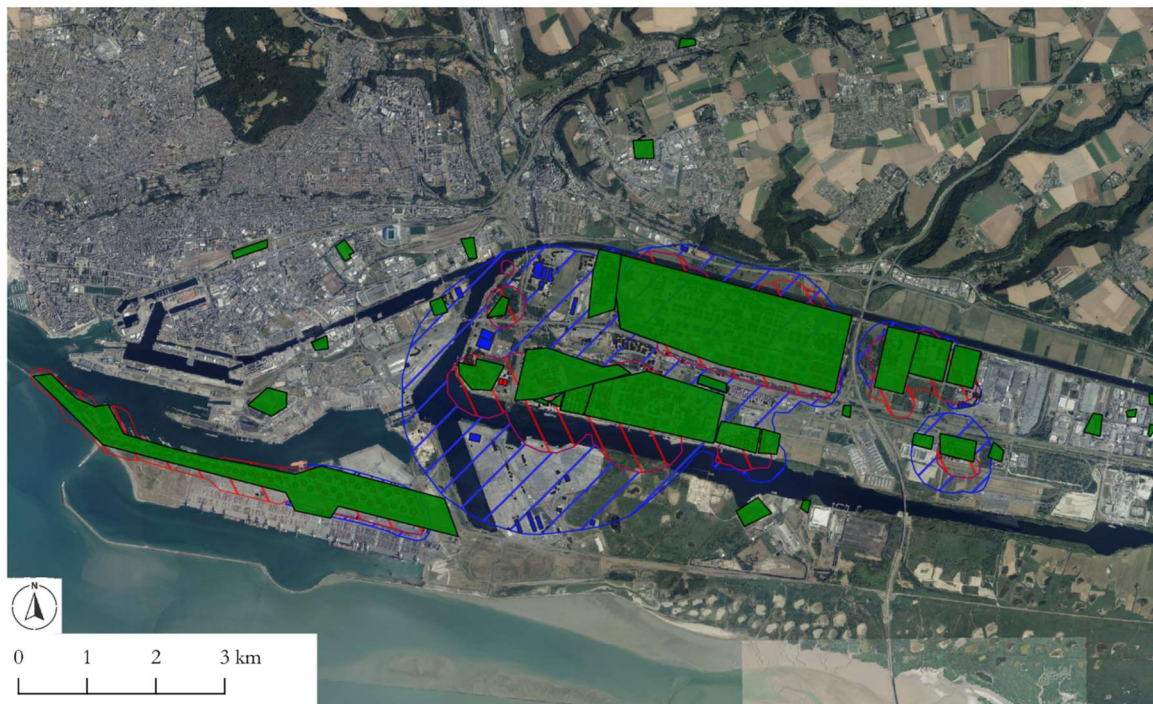
« Et là tu vois bien que ça fait le lien avec la gestion de crise, parce que, tu comprends que si c'est immédiat, il faut que le bâtiment résiste, sinon personne n'a le temps de réagir. Si c'est temporisé, peut-être qu'on a le temps de rentrer dans le bâtiment ou d'en sortir. Si c'est retardé, peut-être qu'on a le temps d'évacuer la zone Seveso. [...] Pour une entreprise qui était en zone bleue, qui se posait la question de renforcer leur bâtiment ou de savoir évacuer, bah peut-être que s'ils renforçaient les bâtiments, ça coûtait 4 millions d'euros, et en fait on a une heure avant que le phénomène majorant apparaisse, donc peut-être qu'un chef d'entreprise peut dire : j'assure la sécurité de mes employés par une évacuation plutôt que par une démolition-reconstruction de mon bâtiment, sachant qu'il n'y a pas d'aide publique en zone bleue pour les entreprises. C'est un discours qui n'était pas acceptable. »

Entretien « Agent A », service risque DDTM 76, 4 juillet 2018.

Cette argumentation conduit à la mise en place des PMA-AE, qui permettent d'associer les mesures de prévention des risques et de gestion de crise. Si ces documents ne sont pas obligatoires en zone bleu clair, c'est par leur biais que l'association Synerzip-LH construit une grande partie de son accompagnement des activités économiques (voir (3.2) au chapitre 5). Cela concerne les 238 entreprises situées en zone bleue (clair ou foncée). Ainsi, là où des chefs d'entreprises pouvaient se voir prescrire des travaux d'adaptation aux aléas (espace de confinement face aux effets toxiques, zone de mise à l'abri face aux effets thermiques, renforcement des structures du

bâti face aux effets de surpression, etc.), ils sont laissés complètement maîtres et arbitres des mesures de protection.

Sans rentrer encore dans la réponse locale des différentes entreprises concernées, l'on constate que « l'aménagement en zone à risque » a considérablement évolué au cours de ce PPRT. Les risques sont bien pris en compte, mais sous des acceptions fortes différentes. La Figure 36 rend compte des assouplissements réglementaires, qui permettent d'assurer le « renouvellement urbain » en zone à risque. En zone rouge, là où l'expropriation est possible, la mise en protection est encouragée. En zone bleue, là où la mise en protection avait été envisagée comme obligatoire, les mesures mixtes sont privilégiées, afin de réduire le coût économique du maintien en zone à risque. De très nombreux bâtiments sont concernés : ces évolutions sont loin d'être anodines.



- Légende
- Entreprise à risque sur le territoire
 - De l'expropriation à la mise en protection
 - Zonage "rouge" du PPRT
 - Bâtiments en zone rouge
 - De la mise en protection à des mesures mixtes
 - Zonage "bleu foncé" du PPRT
 - Bâtiments en zone bleue foncée

Cassandra Rey-Thibault, 2022

Sources : Entreprises à risques identifiées dans le Plan Particulier d'Intervention (PPI) -Seveso et "hauts risques" : SIRACED-PC 76 - 2010 ; Zonages du PPRT du Havre DDTM 76 - 2016 ; Bâtiments : couche "buildings" © OpenStreetMap - 2022 ; fond de carte : BD ORTHO® de l'IGN - 2019.

Figure 36 : L'insertion des risques dans l'aménagement via le PPRT, de nombreux assouplissements

Le PPRL au Havre : l'attente forte des acteurs locaux par la construction du parallèle avec le PPRT

Nous avons déjà évoqué à de très nombreuses reprises ce projet majeur pour le territoire havrais. Il marque à la fois la première connaissance et le premier consensus autour de l'existence d'un risque de submersion marine dans l'agglomération, et les premières dispositions pour y adapter le territoire. À notre connaissance, c'est aussi le premier PPRL en France qui concerne une zone

industrialo-portuaire aussi vaste. Notre enquête s'est déroulée dans le temps long de la rédaction de ce document. De ce fait, contrairement aux deux autres exemples développés précédemment, nous n'allons pas nous concentrer sur un projet particulier concerné par ce risque, mais sur l'ensemble de la zone inondable. Entre 2015, date de prescription du PPRL suite à la controverse locale sur la définition du risque centennal, et 2022, au terme de notre enquête, un consensus a progressivement été construit localement sur l'ampleur de l'inondation. Quels sont les termes de ce consensus, et comment est-il advenu ? Saisir la position des acteurs locaux nous permet ensuite de comprendre les positions débattues lorsqu'il s'agit de décider les mesures réglementaires à adopter face à ce risque.

Nous avons vu que les agents de la DIRM participent à mettre à l'agenda les risques de submersion marine avant que l'État ne commence à s'intéresser localement à cette question. Mais c'est seulement la prescription du PPRL qui engage une importante modélisation, permettant d'anticiper les futures submersions considérant la future hausse du niveau de la mer. Or dans ce cadre, le dispositif de PPR verrouille le lien entre établissement d'une connaissance et modalité de gestion : une fois la connaissance établie, une grille est supposée s'appliquer de façon quasiment « automatique », pour s'assurer que les risques sont bien intégrés à l'urbanisme.

Les acteurs locaux vont essayer de jouer sur cette « automaticité », pour trouver des modalités assouplissant le règlement, et ouvrant des opportunités à d'autres prises sur l'inondation. Pour cela, ils investissent très largement la construction du dispositif, et s'appuient sur les expériences passées de collaboration (en particulier le PPRT) pour influencer le document.

Les collectivités locales ainsi que le port (GPMH) ont souhaité apporter un soutien technique et financier à l'établissement du PPRL. Chose de nouveau assez rare à notre connaissance, ils financent une partie de l'étude d'aléa (un peu moins de 50 %), ce qui leur assure un réel pouvoir de négociation dans la modélisation de celui-ci : chaque paramètre va pouvoir être discuté. Mais cela engage également les collectivités dans la reconnaissance de ce travail technique, qu'elles pourront plus difficilement contester *a posteriori*. Elles se saisissent alors de toutes les opportunités pour questionner cette modélisation. De nombreux paramètres sont discutés : les hauteurs d'eau à appliquer, la prise en compte du changement climatique, la « friction » de l'eau sur les bâtiments, qui ralentit la progression, etc. En mai 2019, alors que les cartographies d'aléa sont en passe d'être définitivement stabilisées, un moment de fronde supplémentaire est ouvert.

Extrait de carnet de terrain 3, le comité technique PPRL du 17 mai 2019

La réunion d'aujourd'hui rassemble de très nombreux acteurs : les cartes d'aléa sont en passe d'être approuvées — elles sont déjà entrées en phase de « concertation », c'est-à-dire communiquées officiellement à toutes les parties prenantes, afin que celles-ci donnent leur avis. Leur communication officielle pour prise en compte dans les projets d'urbanisme est prévue dans les semaines qui suivent. La réunion doit en principe amorcer la réflexion sur la « note stratégique », qui détermine les orientations partagées du règlement.

Pourtant, alors que la DDTM précise quelques évolutions à la marge des cartes — liées à une erreur de catégorisation du bureau d'étude qui avait conduit à une « maximisation » de certains aléas, celles-ci vont être questionnées de façon plus importante. Le GPMH prend la parole, et annonce que « les cartes d'aléa posent un vrai problème ». L'attention est vive pendant qu'il développe ses arguments. Pour lui, la façon dont l'aléa a été défini ne correspond pas aux préconisations du guide PPRL : en effet, hauteur et vitesses maximums en un point ont été retenues et croisées alors même qu'elles ne sont pas toujours concomitantes. Pour lui, il aurait fallu plutôt

retenir les hauteurs maximums et dans un second temps regarder les vitesses au même moment, ou ne retenir que les hauteurs.

Le débat s'engage de manière assez vive, les agents de la DDTM semblant surpris et interloqués que ce point soit abordé si tardivement. De nombreux participants prennent la parole : le GPMH pour réclamer une autre approche de l'aléa, la DDT(M) pour défendre les cartes existantes et mettre en avant la difficulté à élaborer d'autres cartographies de l'aléa. Les villes vont dans le même sens que le GPMH : il faut que la cartographie soit réalisée suivant les principes du guide.

Dès le début des échanges, l'intervention d'une directrice de la communauté urbaine exprime ses divergences et les inquiétudes sur le sujet. « Il ne faudrait pas que nous, collectivités, subissions une double voire une triple peine parce que nous avons joué le jeu de la concertation ». « Quand nous nous sommes engagés dans le PPRL, nous avons entendu le fait qu'une application raisonnée de la réglementation serait effectuée », « là on a un risque d'appliquer de manière aveugle la règle » [...]. Plusieurs points de discussion émergent, et se mêlent au fil des échanges : 1) La conformité au guide de l'approche retenue pour le moment — pour le GPMH, l'approche n'est pas conforme, alors qu'elle l'est pour la DDTM. Le guide est relu collectivement ; 2) Les délais très contraints : la remarque du GPMH est tardive, alors que les cartes sont déjà en concertation. Les agents de la DDTM expriment leur désarroi face à cette remarque qui n'a pas été officiellement portée pendant la concertation. Pour le GPMH, le sujet avait déjà été évoqué à plusieurs reprises, mais n'avait pas été entendu par la DDT. Pour la DDTM, le niveau d'avancement dans la diffusion est trop important pour qu'elles soient radicalement repensées ; 3) L'ampleur des modifications qu'impliquerait une nouvelle approche des cartes. Pour le GPMH, les modifications en termes de classement seront sans doute marginales : l'enjeu pour lui est d'avoir plutôt une cartographie « propre, non contestable ». La DDTM est d'accord pour dire que les modifications seront sans doute à la marge, et plutôt dans le sens d'un « déclassement » du risque ; 4) La possibilité matérielle et financière de réaliser d'autres modélisations. La DDTM avance les coûts importants qu'impliquerait de faire retourner le modèle. Un agent de la ville du Havre avance que l'argument du budget n'est pas recevable, au regard des conséquences du PPRL ; 5) Enfin, plusieurs membres sous-entendent le fait que la procédure du PPRL serait largement retardée en cas de reprise des cartes. Les collectivités soutiennent le ralentissement de la procédure, l'une d'elles indiquant : « prenons le temps de nous arrêter [...] nous l'avons fait pour le PPRT ».

[...] La DDTM propose de regarder quels seront les points de divergence à partir d'une carte modélisant seulement les hauteurs d'eau. Dans les zones potentiellement « déclassées », ils regarderont au cas par cas quelles sont les vitesses. Le vice-directeur rappelle que la connaissance est partie d'un modèle non dynamique (celui du TRI), qui prenait exclusivement en compte les hauteurs : il faut que les partenaires admettent les progrès faits ici.

Alors que la DDTM 76 envisageait déjà la communication officielle des cartes, dans un « Porter à Connaissance », qui aurait contraint les collectivités à intégrer immédiatement le risque à leur urbanisme, une contestation nouvelle est apportée — obligeant à remettre une nouvelle fois sur l'atelier les cartographies de l'aléa. La négociation de l'aléa lui-même est donc au cœur de l'élaboration du document, et ce tout au long de la procédure. Chacun fait appel à des arguments techniques et réglementaires pour justifier de ses positions. Deux éléments supplémentaires présents ici méritent également notre attention : d'une part la référence à « l'application raisonnée » de la procédure du PPRL, d'autre part, celle au PPRT.

L'idée d'une « application raisonnée » renvoie plus particulièrement à la construction du règlement. Régulièrement, l'ensemble des acteurs locaux mettent en avant un caractère « exceptionnel » de leur PPRL, pour avancer le besoin d'établir prudemment le règlement (encadré 6.4).

Encadré 6.4 : Les arguments à « l'exceptionnalité » du PPRL de la PANES

La participation financière des acteurs locaux à l'étude d'aléa est loin d'être la seule caractéristique mise en avant pour justifier l'exceptionnalité de ce PPRL. Rappelons que le territoire n'avait pas été identifié dans la liste des 303 communes prioritaires pour réaliser des PPRL en 2011 — c'est le désaccord sur le TRI qui conduit à la prescription du PPRL. De ce fait, les territoires avec lesquels l'agglomération peut se comparer sont peu nombreux. Ce n'est pas tant le règlement de l'espace urbain qui apparaît exceptionnel, mais celui qui va concerner la zone industrialo-portuaire du grand port. Les membres du groupe de travail évoquent à plusieurs reprises les agglomérations de Dieppe, de Dunkerque, de Saint-Nazaire ou de La Rochelle comme point de comparaison. Mais aucun de ces territoires ne possède de large secteur d'activité industrielle comme au Havre — le PPRL de l'agglomération de Saint-Nazaire ne s'étendant pas sur les communes voisines, sites d'activité industrielle et portuaire (Montoir, etc.).

La DDTM 76 nuance néanmoins cette exceptionnalité, en avançant régulièrement la nécessité d'une cohérence dans les règlements qu'elle met en œuvre sur l'ensemble du département.

En mettant en avant cet argument d'exceptionnalité, les agents des collectivités locales cherchent à entériner une approche mesurée et très localisée dans l'établissement du règlement. Alors que les cartes d'aléa ne sont pas encore stabilisées, les agents tentent d'anticiper le « verrouillage » que menace de produire le PPRL sur le territoire.

« Donc je pense que c'est le PPR, et c'est là où on est d'accord avec les services de l'État, c'est que sur la rédaction du règlement, on va en faire quelque chose qui sera très innovant sur le territoire, mais bien au niveau national ! On est en train là un peu de prendre la température chez nos voisins, qui ont eu des PPR submersions marines, il n'y en a pas beaucoup. Et en plus, on n'a pas les mêmes thématiques : chaque submersion marine, chaque ville est un peu... Le port, les vieux quartiers d'avant-guerre qui vont être plus inondés, sur La Rochelle, etc., ce n'est pas les mêmes problématiques du tout, même sur Dunkerque, etc. Mais bon, on essaie d'aller voir chez nos voisins un petit peu. Et on va essayer d'en faire un règlement qui sera clairement le plus innovant possible, avec des solutions. On va faire autant des prescriptions que des recommandations. » Entretien « Agent B », DIRM CODAH, 13 juin 2018.

Pourquoi insister autant sur la nécessaire dimension « innovante » du PPRL ? Les premiers résultats cartographiques, notamment ceux qui incluent la hausse anticipée du niveau de la mer, montrent une inondabilité assez importante. Alors que les collectivités locales avaient fortement critiqué les premières cartographies de submersion du TRI comme irréalistes, l'aléa modélisé dans le PPRL a aussi une grande ampleur. L'aléa concerne une grande partie de la zone industrialo-portuaire, ainsi que le cœur historique de la ville du Havre. C'est toute la plaine alluviale de l'estuaire de la Seine à laquelle il faut réfléchir, pas seulement quelques quartiers plus bas. Surtout, les cartographies de l'aléa à horizon 2100 sont, elles, encore plus importantes — se rapprochant très fortement de la modélisation du TRI (Figure 37).

Au Havre, l'outil PPRL intervient dans un espace déjà fortement urbanisé — les collectivités locales craignent de voir le développement urbain fortement contraint par le règlement. L'approche « innovante », qu'ils prônent ainsi, se construit en référence à l'autre dispositif local mis en œuvre localement, et abouti en 2015 : le PPRT.

De façon très régulière au long de la procédure, ils construisent un parallèle entre les procédures de PPRT et de PPRL. Nous l'avons vu, ce sont sensiblement les mêmes personnes qui sont

impliquées dans les deux procédures, qui se succèdent l'une à l'autre : les agents de la DIRM, des services de sécurité civile des communes, leurs services d'urbanisme, les agents du GPMH, les services risques de la DDTM 76. Seuls les services de la DREAL impliqués changent ponctuellement, du moins dans un premier temps : sont inclus les responsables des services environnement, non ceux de l'industrie. La consécutive des deux procédures, leurs principes de fonctionnement globalement similaires, et leurs périmètres d'application quasiment superposés, incite les acteurs locaux à mettre en comparaison les deux procédures. En particulier, la référence au PPRT est évoquée par les acteurs locaux comme celle d'un « succès », ayant permis d'intégrer le risque au territoire, de porter une politique ambitieuse des risques, dans la concertation avec toutes les parties prenantes.

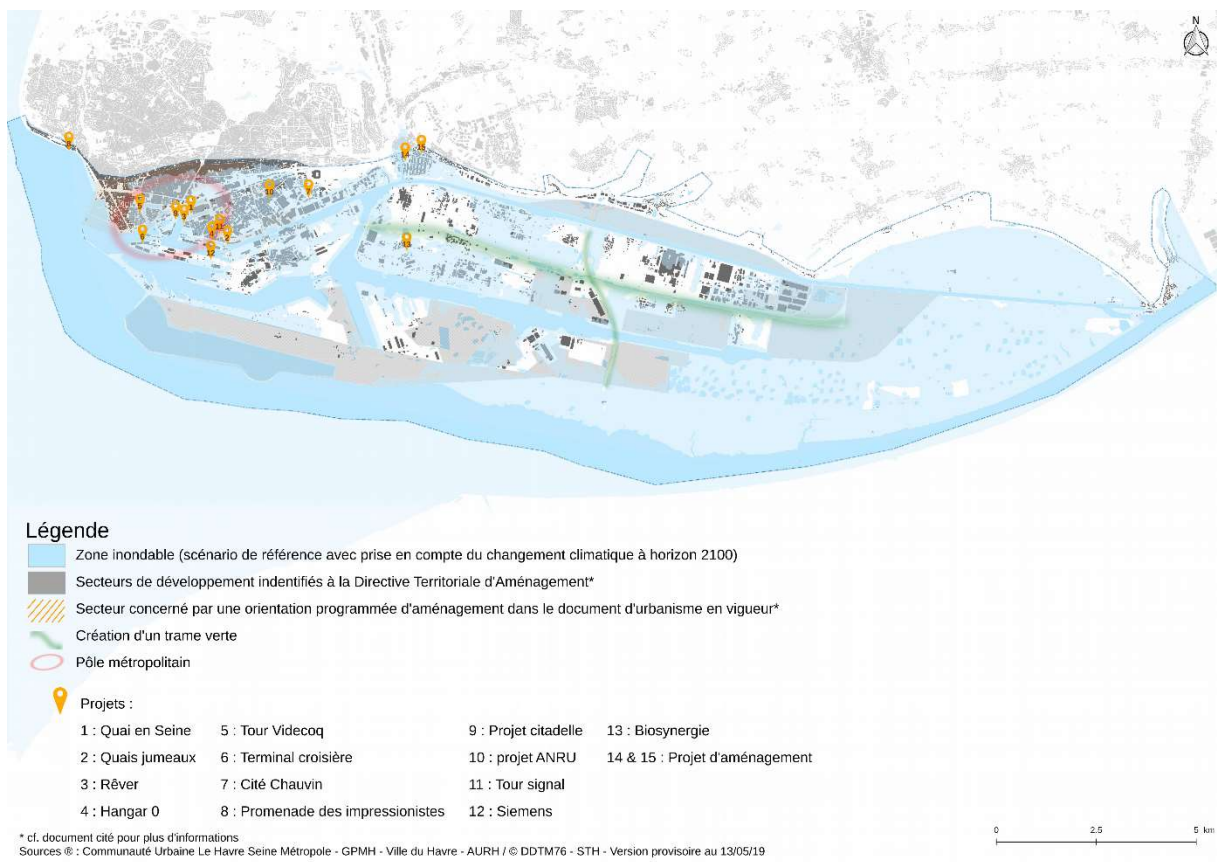


Figure 37 : Cartographie des « enjeux futurs » exposés au PPRL, Le Havre (produite par la DDTM 76)²²⁰

Ce sont en particulier les agents des collectivités qui évoquent « le consensus », et « l'équilibre » auquel le PPRT est parvenu — souvent en opposition avec l'établissement du PPRi de la Lézarde, qui a généré beaucoup plus de frustrations localement, on l'a vu. Cela crée un horizon d'attente local exigeant à l'égard de la procédure PPRL, dont les porteurs ont conscience :

« [sur le PPRi de la Lézarde] on a travaillé avec les services de l'État. Alors là c'était travaillé, mais (assez long silence) timide ! Parce que les services de l'État, a priori savaient faire, et tenaient très peu

²²⁰ Pour ce cas, nous reprenons une des seules cartographies diffusées par la DDTM 76 à l'échelle de toute la PANES dans le cadre de l'enquête publique du PPRL. La donnée cartographique SIG n'est pas encore disponible librement, tant que le PPRL n'est pas approuvé.

compte des avis locaux. [...] On a vu la différence quand on a travaillé sur le PPRT ! Là il y a eu une réelle concertation, il y a eu une participation active de nos services » Entretien ville de G., 14 février 2019.

« La manière d'associer du PPRT avait été très appréciée, et du coup on nous demande de manière claire de faire si possible la même chose, aussi bien, voire mieux ! » Entretien STH, DDTM 76, 7 février 2019.

La comparaison est une manière de souligner pour les acteurs locaux qu'ils sont dans une démarche de bonne volonté, et qu'ils ne contestent pas l'existence des aléas. Les services de l'EPCI et de la ville rappellent à plusieurs reprises qu'ils sont les premiers à avoir mis le sujet des submersions marines sur la table, qui comme les risques industriels ne doit pas être considérée comme un sujet « tabou » (entretien ville de G. 14 février 2019).

Mais comparer les deux procédures est également un moyen pour ces collectivités de demander une forte concertation, pour adapter le règlement localement. Comme on l'a vu pour la question des « temporalités », et des délais d'élaboration du document, la parallèle avec le PPRT ne cesse d'être mobilisée par les acteurs locaux. C'est en particulier le cas pour le choix des mesures à mettre en œuvre face à ce « nouveau » risque de submersion marine, et l'introduction des mesures de gestion de crise. Nous y revenons.

Quel que soit le risque auquel sont soumis les projets d'aménagements, les évolutions à l'œuvre dans nos trois cas d'étude montrent que la définition des risques façonne largement les projets urbains. Ceux-ci sont intégrés à l'aménagement, voire même, peuvent en constituer des « leviers », comme sur le cas de la ZAC de Pirmil-les Isles. Progressivement, on constate une évolution de ce qui fait risque : ce n'est plus d'avoir des personnes ou des biens situés en zone à risque, mais des personnes ou des biens qui ne sont pas préparés, ou qui sont vulnérables à ce risque. Après avoir montré ces glissements à l'œuvre, nous voulons à présent regarder plus précisément quelles sont les mesures adoptées. Nous soulignons que les mesures de gestion de crise prennent une part importante dans cette réponse.

2.2 Quels « risques » intégrés à l'aménagement ?

Nous revenons à présent sur nos trois cas d'études, et montrons comment la frontière risque-crise est travaillée et négociée par les acteurs locaux, lorsqu'ils discutent des règles pour construire en zone à risque. Les cas de Nantes et du PPRT du Havre nous permettent de voir quels sont les consensus trouvés autour de cette définition. Ces consensus ne permettent qu'à la marge de comprendre quelles ont été les positions défendues par chacun des acteurs, et comment elles ont abouti. En revanche, le dernier cas du PPRL du Havre est l'occasion de voir la négociation à l'œuvre, entre enchevêtrement, et résistance à cet enchevêtrement par les acteurs locaux. Là où l'absence de la perspective de la crise pouvait apparaître problématique dans l'élaboration des projets en zone à risque (Moulin, Deroubaix, et Hubert 2013), nous souhaitons montrer qu'elle est à présent évoquée – mais qu'il faut questionner son intégration.

Les règles de la construction en zone inondable à Nantes : une part importante donnée à la gestion de crise

L'autorisation de construire en zone à risque exige la mise en place de nombreux dispositifs qui permettent d'insérer les risques à l'aménagement. Ces dispositifs sont renvoyés à la notion de « résilience ». Dans le cadre de la ZAC de Pirmil-les Isles, le projet d'aménagement est autorisé par

le PPRI « sous réserve qu'[il] s'opère selon une logique globale de réduction de la vulnérabilité au risque d'inondation afin d'augmenter la résilience du territoire à ce risque » (règlement du PPRI Loire aval, VI-2). De même, le CHU propose une « stratégie de résilience » pour faire face aux risques d'inondations exceptionnelles (étude d'impacts tome II, 159). Quel est ce « territoire » rendu résilient ? Quelles sont les mesures de résilience ? C'est dans le détail des mesures adoptées pour intégrer l'inondation aux projets urbains que l'on peut lire quelle est la définition précise des risques choisie.

Tandis que les règles à respecter pour la ZAC de Pirmil-les Isles sont détaillées, et déclinent en partie cette stratégie de résilience, nous avons vu que l'objectif à respecter pour le CHU est beaucoup plus flou – « limiter la vulnérabilité », « organiser le maintien de l'activité ». C'est davantage dans l'étude d'impact du permis de construire que sont explicitées les modalités de mise en œuvre de cette résilience.

[J'imagine que le travail (sur la continuité d'activité du CHU) est en lien avec celui sur les réseaux pour la ZAC de Pirmil]. Oui tout à fait. Ça se rejoint, c'est la même philosophie. Et puis, pour la ZAC de Pirmil-les Isles, cette obligation que le quartier puisse continuer à fonctionner pour la crue, centennale là pour le coup, est inscrite dans le règlement du PPRI lié à la ZAC. Mais oui, c'est la même philosophie. Dans un cas c'est la centennale, dans l'autre cas, c'est la millénaire.» Entretien direction PGR Nantes Métropole, 13 mars 2019.

Comme le fait notre interlocutrice, nous pouvons ainsi croiser les deux cas. La construction en zone inondable implique des axes de « résilience » similaires, que l'aléa intégré soit d'occurrence centennale ou millénaire : des dispositions relatives à l'aménagement du site (étude hydraulique, mise hors d'eau), à son implantation dans l'espace urbain (cheminement et accessibilité) ; la continuité de la fourniture des réseaux urbains et enfin, des mesures relatives à la gestion de l'évènement lui-même (tableau 12 page suivante). La comparaison des deux cas met en lumière le fait qu'ils se construisent simultanément, et que des synergies peuvent se développer.

Beaucoup de projets en zone inondable ont été critiqués pour le fait qu'ils limitaient l'insertion des risques à une étude hydraulique et des surélévations (Moulin, Deroubaix, et Hubert 2013 ; Rode et Gralépois 2018). À l'inverse, le cas nantais témoigne d'une diversification des mesures adoptées et des perspectives sur l'inondation. Lorsque les acteurs locaux envisagent de construire et d'aménager les zones inondables, de nombreux aspects de l'aménagement urbain sont concernés. Certains ont traité directement à la construction des bâtiments pour les protéger de l'inondation elle-même (surélévation, mise hors d'eau des réseaux électriques, sous-sols cuvelés, etc.). D'autres aspects constructifs sont liés davantage à l'inscription du bâtiment dans un espace plus large : c'est le cas en particulier de l'étude hydraulique, qui permet de s'assurer que la construction d'un site n'affecte pas les espaces avoisinants. À ce titre, il est intéressant que la construction du CHU de l'Île de Nantes ne prévoie pas d'étude d'impact hydraulique. C'est cet équipement qui est perçu comme vulnérable – il s'agit de le protéger, non pas de regarder comment la construction peut affecter les espaces avoisinants. De façon plus classique, l'étude hydraulique pour la ZAC de Pirmil-les Isles est particulièrement importante, car le quartier comporte déjà des habitations exposées à des aléas moyens (50 cm à 1 m) : les nouvelles constructions ne doivent pas aggraver les inondations sur les quartiers préexistants.

	ZAC de Pirmil-les Isles (PPRI et étude d'impacts de la création de la ZAC)	CHU de Nantes (Étude d'impacts du permis de construire)
Aléa intégré	Inondation d'occurrence centennale	Inondation d'occurrence millénaire
Étude hydraulique	L'opération doit « améliorer le fonctionnement hydraulique », et une étude hydraulique est exigée, « démontrant que l'ensemble des modèles de terrain [...] ne porte pas atteinte [...] au libre écoulement des eaux ni au volume d'expansion des crues initiales de l'ensemble de la zone » (PPRI, VI). L'étude d'impact indique « une limitation des débits et des vitesses » pour éviter que l'inondation devienne « un danger pour les personnes et les biens ». (étude d'impacts, chapitre 2, 13).	Étude hydraulique réalisée pour les ruissellements urbains seulement.
Mise hors d'eau	Rez-de-chaussée devant être « peu vulnérables au risque d'inondation (parkings ne constituant pas un obstacle à l'écoulement des eaux et/ou en cuvelage étanche, espaces de stockage de matériaux et produits non polluants - non dangereux [...], espaces sportifs ou dédiés à la vie associative » (PPRI, VI-2-d). L'étude d'impact évoque essentiellement des parkings (nœuds qui permettent leur évacuation ; éviter les inondations « trop fréquentes ») (étude d'impact, chapitre 2, 79).	« La conception du projet tient compte de la cote millénaire à la cote 7,20 NGF. Le niveau 0 du CHU a été arrêté à la cote 7,65 NGF [...] les rampes d'accès ne produiront pas d'arrivée d'eau dans le sous-sol » (étude d'impacts, tome II, 160). Pas d'équipements sensibles en sous-sol, et « un cuvelage est prévu permettant l'absence d'arrivée d'eau par le sous-sol » (ibid).
Chemins et accessibilité	La majorité des logements (au moins 90 %) doivent être reliés à un secteur non inondable, par des « chemins doux » hors d'eau – les logements restants devant être desservis par des chemins submersibles par 50 cm d'eau maximum (PPRI, VI-2-a).	Deux accès nord et deux accès sud hors d'eau sont prévus, nécessitant des aménagements sur certains points du réseau ; avec une « tolérance de recouvrement de certains points bas par 20 cm d'eau » (étude d'impacts, tome II, 165).
Réseaux (énergie, eau, etc.)	« Tous les réseaux (adduction d'eau potable, assainissement, électricité, téléphone, fibre optique, éclairage public, gaz, etc.) doivent être conçus de façon à rester opérationnels en période de crue ». (PPRI, VI-2-b). L'étude d'impacts précise que « la résilience des réseaux face à une crue de la Loire est difficile à mesurer », et qu'« un travail est en cours entre Enedis et Nantes Métropole » - le groupe de travail étudié chapitre 5 (étude d'impacts, chapitre 2, 174).	« maintien des réseaux d'eau potable et électricité » (réseau d'eau maillé, et double raccordement d'alimentation ; pas de précision pour l'électricité) ; « refoulement des eaux usées en Loire », « communication par satellite » (bien que le réseau fibre optique ne soit pas sensible aux inondations) (étude d'impacts, tome II, 163).
Gestion de crise	Le règlement PPRI évoque la gestion de crise à l'échelle de tout le territoire, et précise les obligations réglementaires : recensement des habitations situées en aléa fort ne disposant pas d'un niveau refuge. Pour la ZAC Pirmil, il	« Aucun équipement sensible ne sera affecté », mais une organisation spécifique est nécessaire pour « contrôler les différents équipements sensibles » ; « participer au plan

	<p>prévoit l'identification de stationnements alternatifs dans le PCS.</p> <p>Le projet de ZAC ne décline pas véritablement cela, en n'ayant pas de parties dédiées spécifiquement à la gestion – qui reste sous-entendue : pour les logements sans accès hors d'eau « <i>une gestion particulière d'alerte est mise en place</i> » ; de même pour les parkings enterrés et les noues.</p>	<p>ORSEC » ; « réorganiser les calendriers de consultations et programme ambulatoires non indispensables » ; « bloquer l'accès au sous-sol » (étude d'impact, tome II, 167). La façon de procéder n'est pas explicitée.</p>
--	--	---

Tableau 12 : Les axes de la « résilience » des aménagements en zone inondable – la déclinaison des règles dans les projets

De nombreuses mesures ne concernent pas directement les constructions prévues dans les projets d'aménagement. Certaines renvoient à l'aménagement du territoire à une échelle plus vaste – dans la structure urbaine et la gestion du territoire. Par exemple, s'assurer de l'accessibilité du CHU pendant la crue millénale implique que l'agglomération surélève un certain nombre de points de son réseau viaire – aujourd'hui trop bas. De même, les réseaux d'eau et d'électricité sur l'Île de Nantes dans leur ensemble doivent être transformés afin d'assurer un maillage qui renforce la redondance de ces réseaux.

Enfin, un certain nombre de mesures ne renvoient plus du tout à des mesures d'aménagement, mais à l'organisation de diverses organisations face à l'inondation, en premier lieu desquelles les collectivités et leur service de risques et crises, les opérateurs de réseaux, et les futurs habitants et usagers des zones inondables. À ce titre, nous pouvons qualifier le risque intégré à l'urbanisme comme « poreux » à la crise – au sens où les définitions sont enchevêtrées. Regardons plus précisément ces obligations portées par les projets d'urbanisme.

La ville est supposée recenser tous les bâtiments situés en zone inondable – en particulier ceux qui sont particulièrement vulnérables (sans espace refuge au-dessus des eaux). Elle doit également mettre en place un dispositif d'information et d'alerte des habitants – en particulier parce que les premières inondations de parkings peuvent survenir fréquemment, dès les crues décennales. Ainsi, le rôle des habitants du nouveau quartier est pensé surtout en liaison aux activités de la commune. Ils sont supposés être informés de l'inondation – pour ne pas être surpris lorsqu'elle survient, et pour l'anticiper – par exemple en libérant les parkings inondables.

La situation des opérateurs de réseaux est plus indirectement évoquée : ils doivent concevoir des réseaux qui restent « opérationnels pendant la crue ». Or, cela est particulièrement difficile à assurer : même si les réseaux sont fonctionnels à l'intérieur de la ZAC, il n'a rien d'évident qu'ils le soient en dehors – des coupures préventives pourront toujours avoir lieu.

“L'aspect résilience des réseaux [...] est complètement expérimental. À l'époque où ils l'ont écrit en 2014, si tu veux, en 2013, l'État a écrit ça sans savoir ce qu'il y aurait derrière ni si ce serait faisable techniquement. Ce n'est pas sans poser 1000 questions, on n'est pas au bout de cette affaire. Parce que dire que le quartier doit fonctionner, quelle que soit la crue, c'est une chose. Sauf que le quartier ce n'est pas une île. À un moment donné, il se raccorde aux réseaux existants, qui, eux évidemment, travaillent sur leur résilience, mais avec des limites quand même ! L'eau potable... Quand tu dis “les réseaux doivent être résilients” dans ton quartier, tu n'es pas tout seul à t'occuper des réseaux coco ! Tu as les tient... Déjà tu peux prévoir pour que des boîtiers soient hors d'eau... Tu peux faire plein de choses à l'échelle locale. Mais à un moment donné, ça se raccorde, on n'aura jamais 100 % de garantie que

ce sera résilient, on peut essayer de blinder, de sécuriser au maximum, mais il y aura forcément une limite à un moment donné... Et aujourd'hui, on ne sait pas trop où sera le curseur, ce qu'on sera en capacité de faire. » Entretien direction PGR, Nantes Métropole, 30 janvier 2018.

Le maintien des réseaux est donc bien plus dépendant des opérations de gestion de crise des opérateurs. À ce titre, nous avons évoqué précédemment le groupe de travail sur la vulnérabilité des réseaux urbains : la priorité de leur intervention concerne les opérations de gestion de crise, et non l'étude globale des vulnérabilités matérielles et d'interdépendance, ou les travaux permettant de réduire cette vulnérabilité. La porosité des règles d'urbanisme est donc poursuivie et articulée aux porosités du groupe de travail.

Maintenant que nous avons détaillé l'ensemble des mesures impliquées dans ces projets, il s'agit de comprendre comment elles permettent de penser l'insertion des risques et de l'urbanisme, et quelle est la définition des risques sous-entendue. Ces mesures mettent en lumière quel est le « territoire » pour qui la résilience est prévue dans chaque projet, ainsi que ce qui définit cette résilience, et quels sont ses présupposés.

Le CHU n'est pas qu'un aménagement en zone inondable, mais il est envisagé comme une infrastructure pouvant être nécessaire pendant la gestion de la crue millénale pour l'ensemble du territoire. S'assurer de la résilience du CHU est un élément de la résilience du territoire dans son ensemble : l'étude d'impact mentionne les hospitalisations urgentes qui pourraient être liées à l'inondation elle-même. En revanche, les acteurs anticipent un accès limité pour tous les autres types d'hospitalisations, qui seraient déprogrammées. D'autres dérogations aux fonctionnements habituels sont envisagées pour l'inondation : le rejet en Loire des eaux usées, la communication par satellite, éventuellement le recours à des dispositifs temporaires de fourniture électrique, etc. Cela illustre bien que l'inondation est envisagée comme un événement exceptionnel, qui peut donc impliquer le recours à des mesures exceptionnelles, notamment organisationnelles.

Dans le cadre de la ZAC, une tentative d'intégrer un espace plus large que les opérations de travaux est mentionnée, puisque l'opération de renouvellement urbain envisage « d'améliorer la résilience globale de la zone »²²¹. En effet, la ZAC de Pirmil-les Isles s'inscrit dans un territoire plus vaste, où des bourgs et villages²²² historiquement plutôt adaptés à l'inondation apparaissent aujourd'hui comme des points bas, du fait de l'aménagement des plaines basses du lit de la Loire. L'un de ces quartiers historiques est situé dans le périmètre de la ZAC, ses accès étant exposés à un aléa fort. La « zone » évoquée peut donc être l'ensemble de ces quartiers, ou seulement le périmètre de la ZAC. Néanmoins, les études hydrauliques menées en 2017 montrent bien que le projet ne parvient absolument pas à réduire ni les vitesses ni les hauteurs d'eau pour les habitations préexistantes. L'amélioration de la résilience pour le quartier pourrait passer par la construction de réseaux adaptés à l'inondation – mais la priorité n'étant pas donnée localement à leur transformation (comme on l'a vu au chapitre 5), cela ne paraît pas certain. Enfin, les réseaux viaires surélevés prévus pour les nouvelles habitations pourraient améliorer l'accessibilité en crue de ces logements, mais ne va pas jusqu'à les desservir. C'est donc davantage les mesures de gestion de crise qui pourraient permettre l'amélioration de la résilience du quartier, en particulier par l'information des

²²¹ Rapport de présentation du dossier ZAC, novembre 2017, p. 17

²²² Anciens « villages de pêcheurs ».

populations si l'inondation est communiquée dans le projet urbain. Les différentes mesures adoptées renvoient donc à la construction de la résilience sur différentes échelles territoriales.

Par ailleurs, la ZAC de Pirmil-les Isles pousse encore davantage l'ambition d'insérer l'inondation dans le projet urbain, vis-à-vis de sa mise en visibilité auprès des habitants – présents et futurs. Alors que le projet a pu être critiqué pour son manque de communication sur les risques dans ses premières années (Dournel, Gralepois, et Douvinet 2015), le sujet est davantage affirmé entre 2016 et 2019. Le fait d'évoquer l'inondation comme un levier, et de communiquer sur le prix reçu pour la construction en zone inondable est une première manière d'assurer cette mise en visibilité. Les aménageurs envisagent également un temps de laisser certains parkings inondables fréquemment – afin d'habituer la population résidente à celles-ci : ce n'est plus tant le risque que l'inondation elle-même qui sert à la sensibilisation. Cette idée de créer des parkings inondables n'est pas immédiatement contestée par le service des risques.

« Tout dépend comment c'est fait, comment c'est expliqué [...]. Je me dis qu'un riverain qui habite en zone inondable, qui voit l'eau de temps en temps, ce n'est pas plus mal, parce que ça participe de sa culture du risque. Par contre, il faut vraiment avoir bien organisé le truc pour pas qu'il y perde sa voiture à la première crise. Tu vois c'est un peu ça le curseur : voir l'eau c'est bien, ça montre qu'on a bien conscience qu'on est en zone inondable... Mais il ne faut pas que ce soit au détriment d'une perte de bien, et que ça traumatise le riverain. » Entretien direction PGR Nantes Métropole, 15 juillet 2019.

Cette proposition est néanmoins abandonnée par la suite : l'emprise du projet évolue largement, réduisant le nombre de parkings souterrains prévus sur la nouvelle ZAC. Le projet a en effet récemment évolué, et devient pour l'agglomération un projet phare, voire même de « rupture », expérimentant la production urbaine future : place centrale des mobilités douces, diminution de celle accordée à la voiture, mobilisation des filières de construction « de la transition », etc.²²³ Le terme de « ville-nature » présent au début du projet pour requalifier les relations avec la Loire prend dès lors une ampleur plus importante – faisant perdre à la problématique de l'inondation de sa centralité.

Ainsi, le projet d'aménagement ne communique pas de façon constante sur les risques. Néanmoins, les services métropolitains ont bien en tête le besoin d'informer spécifiquement les habitants – actuels et futurs.

« Donc on a un travail à faire avec la mairie de Rezé, qu'on n'a pas encore démarré. Je pense qu'ils en sont conscients de leur côté, mais on n'en a pas encore parlé, et c'est encore très en amont. Pour qu'il y ait une information homogène à l'échelle de tout le quartier, habitat existant et habitat nouveau, concernant ce risque, les consignes. Il y aura beaucoup de pédagogie et d'information préventive à faire

²²³ Dans les différents documents de présentation et de restitution du projet de Pirmil-les Isles à partir du 2d semestre 2019, Nantes métropole Aménagement le qualifie de « projet de rupture », et l'inscrit dans la perspective globale de la réponse à l'urgence climatique – participant aux objectifs de réduction des émissions de CO2 de la métropole. Le projet est envisagé comme source de « transition environnementale » - qui inclue de très nombreuses dimensions : les effets sur les écosystèmes, la matérialité urbaine, les usages du quartier, etc. cette transition est conceptualisée sous la forme de cinq « pas de côté » proposés par le projet : « vivre avec la Loire, ses risques et ses écosystèmes », « fabriquer des paysages en transition », « réduire l'impact de la mobilité par la programmation », « déclencher des filières de la transition », « pouvoir... vivre de façon durable ». Ces trois dernières thématiques s'accompagnent de très nombreuses réunions de concertation, ateliers participatifs, etc. où la question des inondations est absente.

au moment où ça sortira de terre, et où il y aura vraiment les appartements, mais en rattachant bien au quartier existant. » Entretien direction PGR métropole de Nantes, 13 mars 2019.

La communication *ad hoc* pour le quartier est envisagée au futur – quand les nouveaux habitants s’installeront. Elle est également rattachée à la gestion de crise, que la commune doit anticiper en relation avec le service des risques métropolitain. Si la réflexion sur le quartier lui-même n’a pas été amorcée, l’information préventive reste une préoccupation centrale pour les service PGR (extrait de carnet de terrain 4).

Extrait de carnet de terrain 4, les démarches d’« information préventive » à Nantes

L’information réglementaire des populations a été investie très tôt par le service métropolitain des risques, via la réalisation d’un DICRIM – document d’information communal sur les risques majeurs, mutualisé pour toutes les communes de l’agglomération. Par la suite, la commune de Nantes mène des actions ponctuelles de sensibilisation – via notamment des partenariats avec le SDIS pour des programmes d’éducation aux risques en milieu scolaire, ou une opération de sensibilisation dans un quartier en 2017, « Qui l’eût crue ». Mais peu d’actions sont portées au niveau métropolitain. La mise en place de la stratégie locale de gestion du risque d’inondation (SLGRI) est saisie comme une opportunité pour recréer une dynamique métropolitaine sur l’information préventive : les communes s’entendent pour « définir une stratégie globale d’information préventive des populations en zone inondable et hors zone inondable ». À cette fin, un groupe de travail rassemblant les responsables risques des communes se réunit à plusieurs reprises entre janvier 2018 et décembre 2019. Ne sont pas invitées seulement les communes membres de la SLGRI, mais toutes celles de l’agglomération : la SLGRI apparaît comme une ressource pour lancer une réflexion plus large sur l’information sur tous les risques.

« Ça va servir à plein d’autres choses, à partir du moment où l’on parle d’inondation, on parle forcément de risques, ça pourra servir au reste. Là l’idée c’est vraiment d’arrêter de faire du coup par coup et de réfléchir, avec les communes, à une véritable stratégie. Donc une stratégie qui s’intéresse aux cibles, aux moyens de toucher ces cibles, qui s’intéresse aux secteurs à privilégier par rapport à d’autres. Donc il y a des réflexions à mener qui permettent ensuite de faire des choix. » Entretien « Agent B » PGR Nantes Métropole, 31 janvier 2019.

L’ambition portée par l’agglomération est donc large : planifier et identifier différents axes de sensibilisation, auprès de cibles variées (scolaires, habitants en zone inondable, visiteurs, résidents de l’agglomération) ; disposer d’une banque de ressources et d’idées mutualisées pour toutes les communes de l’agglomération ; harmoniser les pratiques de sensibilisation, au-delà des obligations réglementaires ; déclencher une dynamique de sensibilisation sur l’inondation qui permet de sensibiliser plus largement « aux risques ». Les réunions de ce groupe de travail sont l’occasion de mobiliser les communes de l’agglomération, afin qu’elles mettent ce sujet à l’agenda, tout en leur en donnant les moyens. Les services communaux de risques adhèrent aux projets de sensibilisation, mais n’ont que peu de ressources pour les mener. L’agglomération se positionne alors comme pourvoyeuse de ressources, mais est attentive à toujours associer ces communes - la sensibilisation restant une responsabilité communale. Cette dichotomie entre ressources, ambition, et responsabilités reste une contrainte majeure. Si le groupe de travail permet de dégager une feuille de route dense et des propositions d’actions extrêmement variées, il ne parvient en revanche pas à faire émerger des propositions concrètes d’opérations innovantes à mener localement – priorité étant donnée à la réactualisation du DICRIM. Début 2020, les travaux sont suspendus lorsque les services locaux sont mobilisés par la gestion de crise de la Covid-19.

De façon intéressante, c’est une action parallèle de la SLGRI qui est mobilisée au sein du groupe de travail pour proposer des actions de sensibilisation : les diagnostics de vulnérabilité des habitations. La SLGRI prévoit en effet de réaliser 200 diagnostics, pris en charge par la collectivité, pour inciter ensuite les propriétaires à réaliser des travaux d’adaptation de leurs logements – là aussi, largement subventionnés. La coordination est réalisée à partir du groupe de travail sur l’information préventive : l’opérateur chargé de réaliser les diagnostics vient présenter la démarche, et les méthodes de priorisation sont discutées – 200 diagnostics étant bien insuffisants pour couvrir

l'ensemble du territoire. Des réunions publiques sont organisées dans chaque commune, ainsi qu'un envoi de courrier systématique aux habitants des zones inondables, afin de les y inviter. L'opérateur souligne que le succès dépend largement de la communication faite en amont, et doit s'intégrer à l'information préventive communale. Ainsi, ces différentes réunions d'information sont un réel succès – permettant de sensibiliser de nombreux habitants, et d'amorcer les premiers travaux. En janvier 2021, l'agglomération poursuit l'opération, la déployant à 800 habitations.

Ainsi, si la communication préventive relative au nouveau quartier n'est pas amorcée, c'est à une échelle plus large, et via d'autres actions que la sensibilisation est menée. Une réunion publique à l'échelle de la commune a été réalisée, et les habitants déjà présents sont incités à réaliser des diagnostics de vulnérabilités de leur habitation. La construction en zone inondable repose ainsi sur l'articulation de nombreux dispositifs, préexistants ou nouveaux, qui se combinent différemment suivant les échelles territoriales (Figure 38). Elle s'insère dans un territoire local déjà maillé de nombreuses mesures pour faire face aux risques, que les acteurs locaux s'efforcent de coordonner.

L'aménagement du quartier de la ZAC et la construction du CHU reposent donc en partie sur l'existence de mesures de gestion de crise. Il en va de même au Havre, pour les entreprises riveraines des industries à risque.

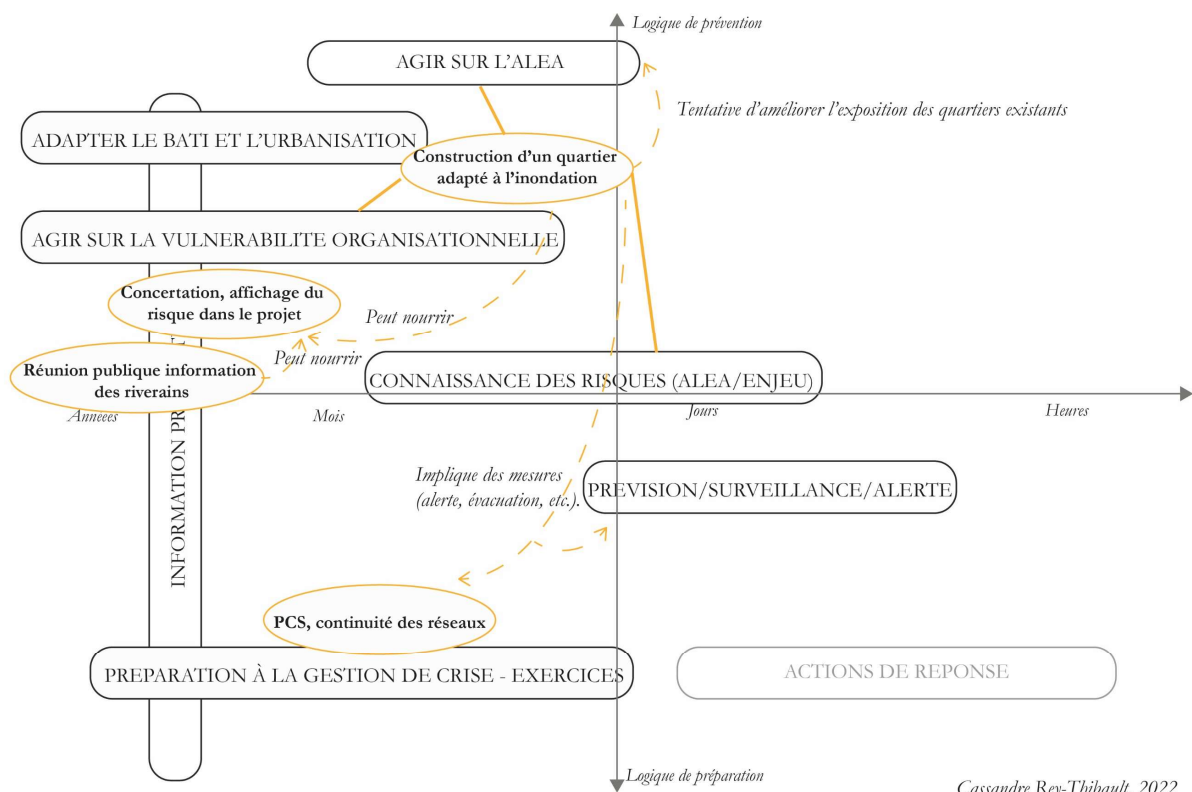


Figure 38 : Les articulations sur lesquelles repose le projet de la ZAC Pirmil-les Isles

Les choix opérés par les acteurs de la place portuaire au Havre : la place croissante de la gestion de crise

Nous avons vu que les incitations étaient fortes pour rester dans les zones de risque – qu'elles soient rouge ou bleu (correspondant à des effets létaux). En zone rouge, les entreprises peuvent

opter pour le déménagement hors de la zone de risque, ou des « mesures de protection ». En zone bleue, les chefs d'entreprises arbitrent seuls les mesures de protection de leurs salariés. Comment ces différentes possibilités sont-elles accueillies par les principaux concernés, et quels choix opèrent-ils ? La mise en œuvre concrète de la « protection » des salariés nous permet de lire les nouveaux équilibres entre prévention des risques et préparation à la gestion de crise.

Au Havre, la quasi-totalité des entreprises riveraines en zone rouge pour qui le déménagement était une possibilité réglementaire (entreprises avec des « droits réels » - COT) a choisi cette option, et ce malgré de fortes incitations des services de l'État à opter pour des mesures alternatives.

« On a 7 secteurs d'expropriations et délaissement où il y a des droits réels sur les bâtiments. Globalement, il y en a 5 qui veulent partir ! Donc les fameuses mesures alternatives pour rester sur place, on n'en a qu'un ou deux qui vont y faire appel. Et sur les 5 qui veulent partir, il y en a 4 qui nous l'ont déjà écrit ! [...] Nous, on fait la promotion des mesures alternatives pour laisser les gens protégés, mais qu'ils gardent leur activité économique. Sachant que la mesure alternative est moins chère, par définition, que la mesure foncière. Quand c'est possible, on finance tout. Les 4 qui ont demandé à partir n'ont même pas fait d'études pour savoir si c'était possible d'avoir des mesures alternatives. Ils nous disent : moi j'ai ma responsabilité de bailleur, de chef d'entreprise, je ne la prends pas, je ne reste pas en zone rouge. Merci de l'information, maintenant payez-moi très cher s'il vous plait. [...] Ce qu'ils demandent, c'est de l'ordre de grandeur de ce qu'on a prévu. » Entretien « Agent A » service risque DDTM 76, 4 juillet 2018.

N'ayant pas rencontré ces industriels, nous ne pouvons pas déterminer si c'est seulement la situation « en zone rouge », qui préside de ce choix, ou bien si l'opportunité financière est un facteur important. En tout état de cause, quand ils en ont la possibilité, ces chefs d'entreprise préfèrent déménager. Or cela est plus compliqué pour les entreprises « sans droits réels » (AOT). Le processus d'accompagnement de celles-ci ayant été mis en place plus récemment, nous ne pouvons pas encore estimer les proportions d'entreprises qui vont déménager et celles qui vont rester dans les zones « rouges ». Le cas d'une entreprise placée dans cette situation permet néanmoins de comprendre quelles sont les mesures « d'amélioration de la protection » choisies.

L'association Synerzip-LH propose d'accompagner les entreprises situées en zone rouge dans leur démarche de demande de financements par « l'accord local ». Lors des journées de la sécurité organisées par l'association²²⁴, une des entreprises de la zone industrialo-portuaire témoigne de la façon dont elle a réagi face à ce nouveau règlement. Très exposée aux risques générés par le Seveso voisin, elle s'est posé la question d'un déménagement pur et simple. Mais cette option n'a pas été privilégiée, car les principaux clients de l'entreprise sont justement des entreprises Seveso de la ZIP. Après un premier diagnostic de vulnérabilité qui préconise des travaux à plusieurs millions d'euros, l'entreprise a développé une stratégie de réduction de la vulnérabilité plus mixte, qui vise à abandonner les infrastructures les plus vulnérables, et à adapter les lieux et les temps de travail pour en réduire la vulnérabilité. Des exercices ont également été menés en coordination avec l'entreprise Seveso source des dangers. Lors de sa présentation, le responsable sécurité de l'entreprise souligne que la démarche induit peu de coûts dans un premier temps, puisqu'il s'agit essentiellement de mesures organisationnelles.

²²⁴ Rencontres de la sécurité, 28 novembre 2018, organisées par l'association Synerzip-LH.

La mise en place de « mesures alternatives » et des mesures supplémentaires d'amélioration de la protection permettent de ne pas recourir à l'expropriation à laquelle l'entreprise était en principe vouée. Mais elle conduit également à ne pas adopter les mesures d'adaptation et de renforcement du bâti qui permettraient d'assurer que l'ensemble du bâtiment protège les salariés en cas d'accident. La réduction de la vulnérabilité passe par une combinaison de mesures agissant sur les caractéristiques physiques, mais également organisationnelles, pensées de façon cohérente. Cet ensemble permet à la fois d'éviter l'expropriation non souhaitée, mais également de repousser l'engagement dans un gros programme de travaux d'amélioration du bâtiment. La préparation à la gestion de crise, via des exercices et l'organisation interne de la gestion de crise, n'est pas seulement complémentaire à la réduction de la vulnérabilité. Elle participe de l'alternative proposée.

Enfin, pour les entreprises exposées le plus fortement aux risques industriels, le niveau d'exigence en matière de protection a fortement évolué. Non seulement le déménagement n'est plus nécessaire, mais en plus les travaux de renforcement du bâti peuvent être différés largement. Comparer ce cas aux entreprises titulaires de droits réels (COT) laisse penser que cela reste des choix par défaut pour ces entrepreneurs. Déménager pour s'installer dans une zone d'aléa plus faible est privilégié à la combinaison de mesures, plus complexes à mettre en œuvre, et pour laquelle il y a davantage d'incertitudes en termes d'efficacité et de responsabilité. Qu'en est-il pour les entreprises installées en zone bleue, exposées à des aléas plus limités ?

Il est difficile d'avoir un aperçu global des mesures « de protection » mises en place. À l'échelle nationale, quelques travaux en font un bilan assez mitigé. Si la suppression des prescriptions de travaux est saluée, les acteurs peinent à s'approprier les autres mesures : ils sont « *en situation d'attente* », « *l'information [est] défaillante* », et il manque de dispositif pour accompagner les entreprises (AMARIS et Métropole de Lyon 2019). Le *statut quo* plutôt que le choix d'une mesure spécifique est souvent privilégié (Basta, Martinais, et Decelle-Lamothe 2019). Surtout, l'association AMARIS²²⁵ déplore que les travaux apparaissent comme « tout ou rien », et qu'ils restent la référence. Alors que l'expertise technique et les réglementations sont très claires en matière de travaux de renforcement, l'expertise et l'accompagnement équivalents pour combiner les mesures de protection sont encore balbutiants (encadré 6.5).

Encadré 6.5 : Quelle expertise pour les mesures de « protection de la population » ?

Si en 2019 l'association AMARIS déplore que les mesures de protection des populations pour les entreprises riveraines se résument avant tout aux travaux de renforcement des bâtis, elle a néanmoins participé avec succès à faire émerger d'autres expertises, qui mettent en avant la pluralité des mesures possibles, et leurs combinaisons.

Dès 2013, l'association a engagé une recherche-action proposant des pistes de développement d'une « stratégie de résilience des activités économiques exposées au risque Seveso » : Resirisk. En partenariat avec une agence de conseil spécialisée sur les risques industriels, des collectivités locales, ainsi que des universitaires, elle propose de constituer les contours d'une expertise des risques industriels, plus seulement technique, mais associant une compréhension des dynamiques territoriales, organisationnelles et sociales. Elle met au cœur de son analyse le concept de « résilience » pour trouver des solutions permettant de maintenir l'attractivité et le dynamisme des zones d'activités, tout en assurant la sécurité

²²⁵ Nous avons déjà brièvement évoqué l'association des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs créée en 1990 comme un acteur national.

des personnes. Cette démarche conduit à d'autres collaborations plus institutionnelles, avec les experts du ministère de l'Environnement (INERIS, CEREMA²²⁶), pour aboutir à plusieurs publications. Parmi celles-ci, l'on trouve notamment le Résiguide. Soulignons d'ores et déjà que ces différents travaux ne mobilisent que très peu d'acteurs de la gestion de crise à proprement parler, mais quasi exclusivement des experts des risques industriels. Le Résiguide permet de comprendre quelle est l'orientation de cette expertise plurielle pour protéger la population, dans le cadre bien spécifique des activités économiques situées à proximité des sites Seveso.

Le Résiguide a été publié en 2017, suite à une collaboration entre AMARIS et l'INERIS. Dédié explicitement aux « zones bleues », ce guide propose des repères pour choisir les mesures de protection, ainsi qu'une démarche détaillée pour les mettre en œuvre. La façon dont il est organisé souligne à quel point il cherche à décentrer les mesures bâtimentaires, pour souligner la pluralité des mesures. Trois démarches sont mises en avant : « informer et prévenir » (informer les salariés et les visiteurs, organiser l'alerte, former les personnels à ces dispositifs) ; « organiser », c'est-à-dire mettre en place une démarche de gestion de crise (choix de la procédure de mise à l'abri, mise en place, exercice) ; et enfin « aménager et réaliser des travaux ». Dans ces dernières, la priorité est mise d'abord sur les possibles réorganisations de l'activité (réduire la vulnérabilité organisationnelle donc), avant d'envisager les travaux de renforcement du bâti. Par la suite, le document détaille 6 mesures dont disposent les chefs d'entreprises pour réduire la vulnérabilité : trois d'entre elles reposent sur la mise en place d'une alerte, puis 3 formes de protection sont proposées - protéger les personnes dans un local de protection, créer une zone refuge ou évacuer. Le guide propose ensuite des stratégies de « réorganisation des espaces intérieurs et extérieurs », puis la « mise en place de barrières techniques au niveau des entreprises », avant enfin d'indiquer la possibilité de « mesure de renforcement du bâti ». L'idée est bien de ne garder ces démarches que lorsque les autres ne sont pas envisageables. L'organisation du document vise à présenter le renforcement du bâti comme une solution de dernier recours, à envisager en « complément des mesures organisationnelles » (AMARIS et INERIS 2017). Si le guide précise que des « combinaisons » de mesures sont possibles, il distille néanmoins plusieurs principes permettant d'éviter au maximum les travaux de renforcement.

La configuration havraise s'inscrit dans cette perspective : l'association locale Synerzip-LH propose un accompagnement et construit une expertise dans la lignée du Résiguide, autour des PMA-AE. C'est en regardant l'adhésion et la forme prise par cette démarche que l'on peut entrepercevoir la façon dont ces mesures sont mises en œuvre localement. En mars 2022, 154 entreprises ont rejoint l'association Synerzip-LH, et 94 ont suivi la formation PMA-AE, qui est l'étape initiale de l'accompagnement de l'association dans la mise en œuvre du PPRT. Lancé plus récemment, l'outil ZIP-Alerte (présenté (4) du chapitre 5) destiné largement à l'organisation de l'alerte entre les activités économiques connaît un succès plus vif – avec en moins d'un an et demi, plus de 90 inscrits. Au-delà des nombres, la forme prise par l'accompagnement de Synerzip permet de mesurer comment les entreprises locales s'emparent de ces mesures. Le Résiguide est cité à de nombreuses reprises par les acteurs havrais, qui saluent sa démarche :

« Pour les zones bleues, c'est ma bible. [...] Ce qu'on reprochait toujours (aux autres guides) c'est vraiment la notion du bâtiment : on parle toujours de le renforcer, de la résistance. Alors que l'objectif principal du PPRT c'est la protection de la personne. Et c'est ça qui a changé. C'est cela qu'on a essayé de faire dans notre application du PPRT au Havre. Bien sûr, on s'appuie sur les études techniques,

²²⁶ L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) est un organisme scientifique, sous la tutelle du ministère de l'Environnement, spécialisé sur les risques technologiques. Nous avons déjà évoqué le CEREMA, centre d'expertise pour l'environnement et l'aménagement durable des territoires.

les guides techniques. Mais dans la réflexion qu'on met en place, on pèse beaucoup sur le bon sens, et de réfléchir à des solutions qui peuvent permettre à l'activité de continuer d'exercer, et bien sûr de protéger les personnes ! » Entretien « Agent B » Synerzip-LH, 14 juin 2019.

Les agents de l'association témoignent d'une certaine réticence de la part des chefs d'entreprise de la zone industrialo-portuaire havraise, et d'une difficulté à faire accepter les mesures du PPRt en zone bleue, avant tout du fait de l'absence de financements. De l'avis même de l'association Synerzip-LH, le déploiement de ces nouvelles mesures est donc lent et difficile.

« Certains ne sont pas contents, mais c'est normal. Aujourd'hui ils sont face à des problèmes de financements [...] On ne sait pas après 2021, s'il y a des contrôles, comment ils vont être. Aujourd'hui ce n'est pas encore clair [...] Si les entreprises ont l'idée que derrière les services de l'État vont venir contrôler, elles viendront... on sentira un peu d'engagements. Mais en l'absence de contrôles, juste la transmission d'un document, je suis sûre que ça fait partie des choses qui font qu'on n'avance pas forcément. [...] On a eu un cas qui nous a dit [...] "Il faut raser et reconstruire le bâtiment". [...] Donc il se dit "je vais investir 200-300 000 euros, pour 5 ans, sur un terrain qui ne m'appartient pas [...] !" Mon chiffre d'affaires est de tant. Je suis mieux à raser et à aller ailleurs, je ne reste pas là... C'est la loi, malheureusement c'est comme ça. Mais bon, on craint que la zone soit vidée, ou qu'elle soit moins attractive.

Mais c'est l'ancien qui pose problème. Ce sont souvent des parcs un peu vétustes, c'est du métallique. [...]. Et puis les gens sont en extérieur, et en souffle, ça va sauter... Pour le toxique, on peut toujours penser à des masques, mais si le bâtiment ne tient pas [...] En l'absence de financements, ils ne font pas les travaux. [...] Aujourd'hui on n'a pas de cas concret de travaux. » Entretien « Agent B » Synerzip-LH, 14 juin 2019.

Pour les entrepreneurs, la mise en protection la plus évidente passe par les travaux de renforcement des bâtis, surtout quand ils occupent des bâtiments très vulnérables. En l'absence d'aides financières, ces mesures leur paraissent très peu réalisables. Dans ce contexte, l'association Synerzip-LH cherche à déconnecter la mise en protection des opérations de travaux, et à déployer la diversité des prises possibles face aux aléas industriels. Elle privilégie avant tout les mesures les moins coûteuses, pour pénaliser au minimum les entreprises. Pour chaque activité qu'elle accompagne, elle analyse très finement quelle est l'exposition, et comment améliorer la sécurité des entreprises, quitte à corriger et contester l'expertise des bureaux d'études mandatés par les entrepreneurs pour réaliser les diagnostics de vulnérabilité.

« Le bureau d'étude dit "le bâtiment ne résiste pas, pour aller plus loin, il faut faire l'alerte". Mais nous ce qu'on veut savoir, c'est de connaître la source : c'est qui qui génère le risque le plus [...] Je mets en contact l'activité économique avec le Seveso [...], les deux chefs d'entreprises [...] et les chargés d'hygiène et de sécurité (HSE) des deux sites [...]. On parle maintenant de la dynamique, si le phénomène dans sa cinétique rapide peut être détecté avec de premiers éléments. Il y a des phénomènes par exemple qui sont considérés en cinétique rapide, mais sans considérer les barrières que le Seveso met en place. [...] Ces barrières peuvent faire gagner une, deux ou trois minutes, peut-être même quelques secondes, on ne sait pas. C'est ce temps-là qu'on doit définir avec le chef d'entreprise, pour qu'il soit alerté au préalable. Et pour ça, il faut instaurer un rapport de confiance. Parce qu'il faut que le chef d'entreprise accepte que dès qu'il y a un évènement, il soit appelé, il se met à l'abri. Peut-être pour rien ! [...]

« [Est-ce qu'on peut prendre un exemple, sur le parcours d'une entreprise en zone bleue] [...] Ce que je propose à l'entreprise [...] c'est de partir du document et de la lettre qu'elle a reçue des services de l'État en 2018. [...] Je leur propose dans un premier temps de venir à la formation. [...] Ensuite la

deuxième étape, je leur dis de demander aux services de l'État le détail des phénomènes dangereux : et surtout la dynamique des phénomènes : du rapide, du retardé, du temporisé. Quand ils vont recevoir l'information, après mon conseil est de dire de ne pas aller vers le bureau d'étude tout de suite, et de prendre le temps d'étudier le dossier. Il y a des outils qui permettent aux entreprises en zone bleue de faire des prédiagnostics [...] Si on arrive à voir l'exposition, on fait le tour du bâtiment, et si on dit "la mise à l'abri c'est se mettre dans un local de confinement", trouver un moyen d'alerte : une sirène, une personne qui se met dans le couloir et qui crie. [...] Une fois qu'on a identifié les Seveso, on demande aux entreprises de travailler sur l'alerte, pour que ce soit intégré à leur schéma d'alerte et s'échanger les coordonnées... [...] À la fin, si on arrive à un cas simple, où avec un peu d'organisation, le travail sur l'alerte, de l'affichage, des formations de personnels et des exercices - ça aussi, on peut l'appuyer : faire des exercices en interne : voir si les salariés ont les réflexes, ou des exercices avec les Seveso.

Et si parfois on arrive à un cas, où on se dit que le bâtiment, on n'est pas sûr qu'il va tenir face au risque identifié - surtout que c'est la structure qui pose problème. Là, moi je préfère qu'on fasse appel à un bureau d'étude. [...] On peut toujours identifier le local de confinement, travailler sur l'alerte, rien n'empêche qu'en parallèle on mène une étude de vulnérabilité du bâtiment, pour identifier les travaux à faire. [...] Je leur donne mon avis sur l'étude proposée, et on discute ensemble sur la stratégie ou le résultat du bureau d'étude. [...] » Entretien « Agent B » Synerzip-LH, 14 juin 2019.

Pour éviter un blocage autour de la question des travaux à réaliser, ceux-ci sont envisagés seulement dans un dernier temps. L'enjeu pour l'association est de montrer que de nombreuses mesures de protection peuvent être adoptées sans forcément en passer par de coûteux travaux de renforcement du bâti. Ils mettent à distance l'expertise spécifique des bureaux d'étude, vus comme centrés quasiment exclusivement sur les travaux : ils ne sont contactés que dans un second temps, et leurs conclusions sont analysées critiquement.

En mettant au centre de la procédure d'accompagnement la notion de PMA-AE et une vision globale de toutes les mesures, l'association Synerzip-LH affirme que toutes les mesures de prévention ne sont pas absolument nécessaires. Les porosités que les PMA-AE créent entre toutes les mesures pour faire face aux aléas industriels peuvent assurer *in fine* un transfert de mesures de prévention vers les mesures de préparation. L'agente de Synerzip nous décrit deux cas où les combinaisons de mesures finales peuvent être observées.

« S. [...], c'est un grand site. Il est placé en zone bleue PPRT, touchée par le toxique, un peu de suppression. Eux, c'est vraiment le cas, l'exemple parfait dans d'application. Eux, avant même l'approbation du PPRT, avant l'obligation de plan de mise à l'abri, ils ont travaillé sur le confinement du personnel [...] Quand c'est devenu obligatoire, il fallait juste revoir quelques éléments pour qu'il soit adaptable [...] car en matière de perméabilité, il y a plus d'exigences. Au lieu de faire les travaux sur 22 locaux de confinement, autant n'en garder que la moitié, et mobiliser plus l'argent pour renforcer. Je leur ai fourni les bureaux d'étude. Un est venu faire la mesure, le taux d'atténuation. On a regardé le rendu, il leur a donné le coût des travaux à faire pour se mettre en conformité avec la réglementation. Donc ce qu'ils ont fait : ils ont identifié les locaux, ils ont formé le personnel à se mettre à l'abri, ils font des exercices, il y a l'affichage, le violet, etc. Et ils ont maintenant défini des travaux à faire sur les locaux, et l'ont rentré dans un schéma d'investissement. Aujourd'hui, voilà on peut dire que ce grand groupe, avec un grand site, avec une stratégie, et une culture de sécurité très développée, il y arrive. Et puis il y a des responsables hygiène sécurité et environnement (HSE) qui sont derrière, qu'on accompagne. On ne peut pas comparer avec le site d'en face. Il a les mêmes problématiques, parce qu'il est dans la même zone. Mais là, ils sont 5 ou 6. Son objectif est de maintenir son activité sur la zone. Derrière, il ne peut pas faire tout ce travail. Donc notre rôle est de s'adapter à tous ces cas. Je leur dis : déjà on va faire le premier pas, faire un diagnostic nous-même, de ce qu'on a. Et quand on va arriver

sur une situation pour laquelle on aura besoin d'un bureau d'étude, on ira. Mais peut-être qu'on n'en aura même pas besoin ! Parce qu'on parle dans le PPRT d'amélioration de la sécurité, on ne parle pas de sécurité... absolue ! C'est vraiment comparer le avant et le après : avant il n'y avait rien du tout et après, il y a de l'information, de l'affichage, les personnes sont au courant. Le risque n'a pas changé. Mais c'est accepter l'idée de ce risque, et se dire que dans les années à venir, on va pouvoir faire des travaux, et pouvoir les intégrer dans le projet d'investissement. » Entretien « Agent B » Synerzip-LH, 14 juin 2019.

Le compromis final promu par l'association consiste à montrer que l'enjeu est davantage d'améliorer la protection, et non pas d'assurer la sécurité des salariés. Cette nuance, qui s'incarne dans les discours sur « l'absence du risque zéro », consiste à intégrer les mesures de gestion de crise comme facteurs de diminution des risques. Une réelle porosité des dispositifs est donc envisagée.

L'association encourage quand cela est possible d'avoir des mesures d'adaptation du bâti, et met régulièrement en avant le cas de l'entreprise S. comme étant un exemple à suivre. Mais comme l'agente le souligne, même pour ce cas exemplaire, les travaux de renforcement n'ont pas commencé, et sont différés dans le temps. Surtout, c'est le seul cas de planification de travaux prévus sur la plateforme fin 2019. Pour de nombreuses autres entreprises, de telles mesures ne sont plus envisagées. La porosité entre les dispositifs conduit, *in fine*, à davantage une situation de transfert – les mesures relatives aux risques et à la crise étant clairement distingués dans le temps et la mise en œuvre.

Ces différents exemples témoignent également du temps nécessaire pour mettre en œuvre ces mesures. Il ne s'agit ici que d'entreprises qui ont accepté de rentrer dans la démarche proposée par l'association Synerzip. Il est difficile de savoir si les entreprises qui ne s'engagent pas dans cet accompagnement parviennent réellement à aboutir à une mise en protection. La mise en protection des salariés et des personnes présentes sur les activités économiques de la ZIP est donc une affaire de très longue haleine.

Cette situation pour les entreprises riveraines des sites Seveso contraste fortement avec l'avancée locale en ce qui concerne la mise en protection des habitations exposées à des aléas similaires. Celle-ci passe par la prescription de travaux de renforcements des logements, alors même qu'ils sont exposés à des aléas moins importants. Contrairement aux entreprises riveraines, ces travaux sont entièrement pris en charge entièrement par la collectivité et les industriels, qui proposent également un accompagnement soutenu. Début 2022, une grande partie de ces travaux est engagée, voire aboutie (encadré 6.6).

Encadré 6.6 : La mise en protection des riverains par l'aboutissement des travaux

Contrairement aux entreprises, les habitations exposées aux risques industriels sont l'objet de prescription de travaux de renforcement du bâti. Au Havre, deux quartiers sont concernés par les prescriptions relatives à des zones bleu clair et foncé, sur la commune du Havre et de Gonfreville principalement. Cette dernière, extrêmement vigilante et proactive sur les questions des risques, a obtenu lors de la négociation du PPRT que les travaux de renforcement soient particulièrement exigeants. Là où de simples films protecteurs sur les vitrages auraient été suffisants au vu de la réglementation, ils ont obtenu que la structure des portes et fenêtres soit renforcée, impliquant des travaux beaucoup plus conséquents et coûteux. Par ailleurs, la collectivité s'est positionnée pour faire aboutir dans les meilleurs délais ces travaux, en levant plusieurs obstacles pouvant les freiner : les acteurs locaux ont accepté de financer intégralement les travaux des riverains, là où la législation prévoit 10 % de reste à charge ; la ville de

Gonfreville propose également d'avancer la participation de l'État, qui prend la forme d'un crédit d'impôt. Enfin, les collectivités ont mandaté un organisme dédié pour accompagner étroitement les riverains, les aider à monter les dossiers financiers, leur expliquer les diagnostics, etc. Cet accompagnement volontaire apparaît comme un succès. Sur les 290 logements concernés, la quasi-totalité des propriétaires a été rencontrée. 296 diagnostics ont été réalisés début 2021, et plus de 125 logements ont été renforcés fin 2021, et d'autres doivent suivre.

L'intégration des politiques de prévention des risques et de gestion de crise face aux dangers industriels se traduit par une série d'articulations entre les dispositifs existants (Figure 39). Les PMA-AE ne sont donc pas seulement là pour allier les différentes prises pour faire face aux risques industriels, mais ils participent à transférer des mesures de prévention vers une action de préparation à la gestion de crise.

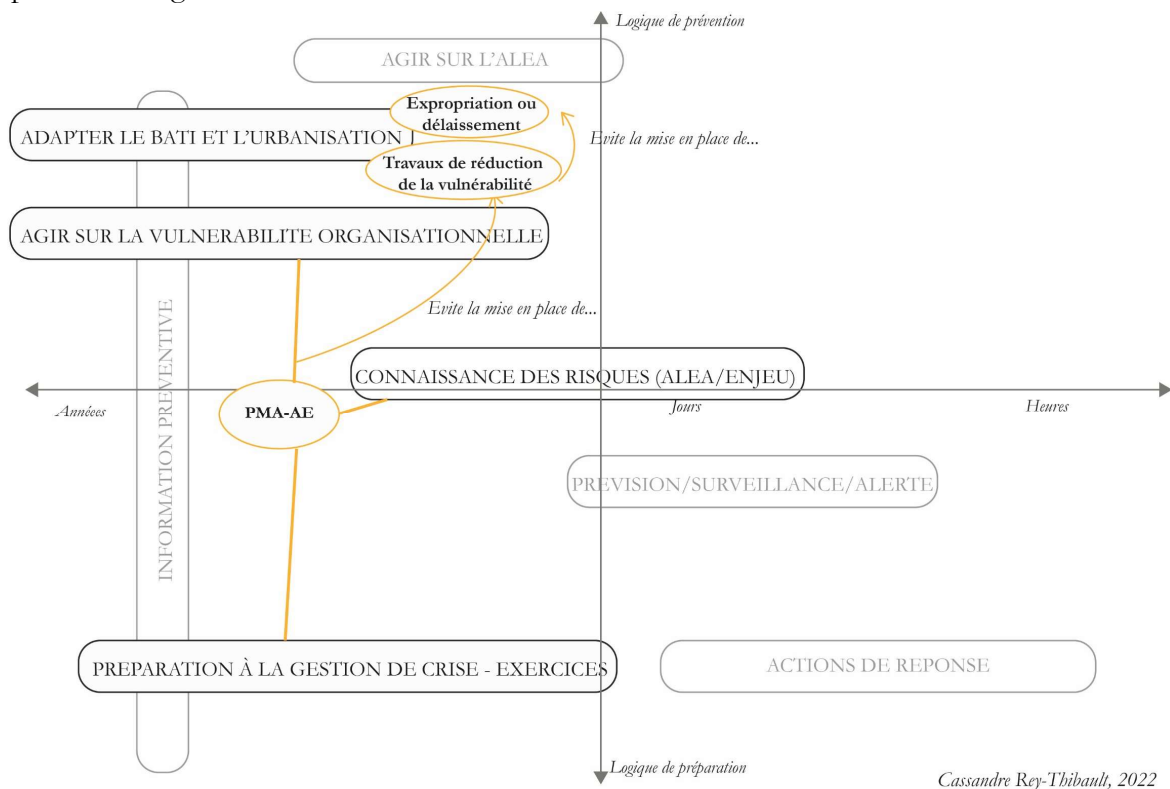


Figure 39 : Les articulations dans la mise en œuvre du PPRT au Havre

Tentative de négociations de la frontière risque-crise dans le PPRL du Havre

Toutes ces articulations permises dans le cadre de la mise en œuvre du PPRT inspirent fortement les rédacteurs du PPRL. Le parallèle qu'ils ont construit entre les deux documents nourrit ainsi l'émergence de la question de la crise à de très nombreuses reprises au cours de la négociation du PPRL. Nous développons ici trois occurrences : une première pendant l'établissement de la cartographie de l'inondation, puis deux lorsque le règlement est négocié – en particulier autour de la notion de « vulnérabilité » (la définition de la vulnérabilité, puis la définition de la « réduction de la vulnérabilité »).

Lorsque les modélisations de l'inondation commencent à montrer une importante zone inondable, le GPMH mobilise une première fois la question de la gestion de crise. Il propose d'intégrer à la modélisation sa gestion du niveau d'eau des bassins à niveau constant. En effet, le port est capable, et opère déjà une régulation du niveau d'eau de ses bassins : en prévision des grandes marées, il est capable de baisser ce niveau d'eau. Or le modèle du PPR prend comme hypothèse de départ un niveau d'eau moyen dans les bassins (et non le niveau plus bas que peut atteindre le GPMH). Le GPMH envisage donc d'abaisser le niveau d'eau de ces bassins, en prévision des submersions.

« Il faut quand même bien anticiper le phénomène pour pouvoir réguler le niveau du bassin pour un niveau un petit peu plus bas. Ça, c'est une mesure qu'on envisage de prendre éventuellement. Mais actuellement, pour la gestion des risques d'inondation, on a considéré que le niveau du grand canal était fixé à 7m10, et qu'on allait faire un scénario majorant, où concrètement le niveau d'eau est celui qu'on a en exploitation. Et on a affaire à un phénomène soudain. Mais ça, ça pourrait être une mesure qu'on pourrait voir apparaître dans le cas du PAPI, on aura un évènement tempétueux qu'on voit arriver, et on souhaite réguler un petit peu plus bas. À la limite près que [...] les évènements tempétueux qu'on a, généralement on ne peut les prévoir que quelques heures à l'avance - c'est quoi, c'est 5-6h ! On ne peut pas se le dire 4 jours à l'avance... Ça reste malheureusement assez soudain. Donc on n'a pas non plus une marge de manœuvre immense... [aujourd'hui] on régule le niveau des bassins pour le fonctionnement, mais pour le risque c'est quelque chose qu'on va étudier dans le cadre du PAPI. »
Entretien GPMH, 2 mai 2019.

Lorsque l'idée est évoquée dans le groupe de travail, la DDTM 76 s'oppose fermement à la modulation du niveau d'eau des bassins soit intégrée dans la cartographie de l'aléa de référence du PPR. Elle souligne qu'il peut être intéressant d'avoir une idée de l'influence qu'aurait une telle régulation du niveau d'eau dans les bassins, et donc de réaliser une modélisation en tenant compte de ce paramètre différent. Mais pour la DDTM 76, il s'agit d'une connaissance pouvant être utile « dans la gestion de crise » : elle permettrait au port de savoir s'il est important de prioriser cette action en anticipation d'une submersion. Les agents de la DDTM 76 estiment qu'il n'est pas opportun de prendre en compte cette « mesure de gestion de crise », dans la modélisation du PPR. Ils affirment la démarcation entre les mesures de prévention des risques et celles de gestion de crise, et refusent l'enchevêtrement proposé par le port. Ce moment ne constitue donc qu'une « circulation » de l'information, ne transformant pas les dispositifs existants, mais les renforçant dans leur logique.

Le refus de prendre en compte la proposition du GPMH, s'appuie à la fois sur le fait que la mesure proposée est « organisationnelle » - et donc dépendante de l'existence des bons signaux d'alerte, d'une anticipation idoine, et d'une prise de décision appropriée ; mais également sur les très courts délais pour la mettre en œuvre. Cette problématique de la « cinétique » de l'évènement revient à plusieurs reprises pour déterminer les limites de ce qui est acceptable ou non en matière de prévention des risques.

C'est en particulier le cas, quelques mois plus tard, lorsqu'il s'agit de déterminer le règlement du PPRL. Très vite, un point central émerge : la gestion de l'urbanisme existant, dense, et l'évolution du centre-ville urbain. Les cartes d'aléa stabilisées à partir de 2019 situent une grande partie du cœur historique de la ville du Havre dans la zone inondable – avec 634 hectares en zone inondable, dont 90 % en zone d'aléa faible. La façon de définir les risques dans ce cœur de ville est sujette à débat (extrait de carnet de terrain 5).

Extrait de carnet de terrain 5, le comité technique du PPRL du 9 avril 2019

*La discussion du jour porte sur la « note stratégique » du PPRL, qui est une étape préfiguratrice à l'écriture du règlement. Il s'agit pour les acteurs du territoire de se mettre d'accord sur les grandes lignes et les intentions du PPR. Les cartographies d'aléa sont en passe d'être définitivement stabilisées, mais le croisement aléa * enjeu n'est pas amorcé. La DDTM propose les grandes lignes de cette note.*

Très vite, le représentant du service d'urbanisme de la ville du Havre réagit sur un premier point de rédaction : il est noté que l'objectif du PPRL est d'autoriser seulement « les augmentations faibles de population en zone inondable ». Or, pour la ville du Havre, cela pose problème : il ne faut pas limiter la densification en zone urbaine dense. Le débat reste assez long sur cette question, et suscite plusieurs propositions.

La DDTM indique que « limiter », cela ne signifie pas « interdire » l'augmentation du nombre de personnes – l'objectif du PPR est de ne pas exposer de nouveaux enjeux à des risques. Pour la DIRM, il faut au contraire distinguer « les enjeux », des enjeux vulnérables : un enjeu en zone inondable n'est pas forcément vulnérable à l'inondation. Son directeur fait alors référence aux projets de construction en zone inondable, à Hambourg, ou au quartier de Romorantin. L'ambition du PPRL est de ne pas augmenter la vulnérabilité, et de la réduire.

Face aux réticences de la DDTM, pour qui l'exposition implique a minima une forme de vulnérabilité, et qui pointe les limites de ce qu'il est possible d'accepter comme construction en zone inondable, l'agglomération propose d'« enrichir » le concept. La DIRM avance qu'il est possible de faire des projets même en zone d'aléa fort [...].

La DDTM rappelle que la philosophie du PPR est de privilégier autant que possible la construction en dehors d'une zone inondable - tout en considérant les autres enjeux, comme limiter l'expansion urbaine. Certains usages seront interdits, justement, pour limiter l'exposition.

Pour la DDTM, considérer que l'exposition ne conduit pas forcément à la vulnérabilité a tendance à beaucoup reporter d'action sur la gestion de crise, sur le fait qu'il faut évacuer, qu'il faudra apporter des ressources à ces personnes, etc. La DIRM acquiesce, mais insiste sur les possibilités de prévoir aussi des aménagements idoines, tels que des cheminements hauts. Ils s'accordent finalement sur le fait qu'il y a besoin d'écrire un troisième paragraphe, sur la diminution de la vulnérabilité comme objectif du PPRL.

Cet extrait dense met l'accent sur les différentes positions exprimées par les rédacteurs du PPRL, que nous allons tâcher de décrire et d'analyser à présent. L'argumentation porte sur la définition à partager collectivement, des notions de risque, de vulnérabilité, d'exposition. C'est dans la définition précise du risque que se joue la négociation des prises pour y faire face.

La question est celle des critères à adopter. Les membres de la réunion évoquent tour à tour la notion d'exposition et celle de vulnérabilité. Pour les services des risques et crises et d'urbanisme des collectivités locales, l'exposition à l'inondation – c'est-à-dire être situé dans la zone inondable n'implique pas nécessairement la vulnérabilité à celle-ci. Pour la DDTM 76, tout site en zone inondable reste, au moins à la marge, vulnérable. Cette première opposition semble indiquer que la DDTM 76 se réfère davantage à une définition structurelle et physique de la vulnérabilité, tandis que les agents des collectivités se réfèrent à une définition plus organisationnelle et sociale.

Deux points en particulier vont être négociés : d'abord la définition de ce qui est « vulnérable » ou non à l'inondation, puis la définition de ce qu'est une « réduction » ou une « maîtrise » de la vulnérabilité. Différentes conceptions des risques, et des façons d'y faire face vont donc être négociées, incluant très régulièrement la question de la gestion de crise.

Pour définir ce qui est vulnérable, la question des temporalités de l'évènement est centrale, et revient à plusieurs reprises : pour réglementer l'installation de « structures provisoires », puis définir les établissements sensibles ». La première version du règlement prévoit de réglementer sur toute la zone inondable les « structures provisoires » (tribunes, terrasses ouvertes, etc.) et les « activités et occupations temporaires ». Elles sont autorisées à condition qu'elles puissent être évacuables et

démontables en moins de cinq heures. Ce point est discuté extensivement lors des groupes de travail : collectivités et associations locales récusent cette proposition. Elles s'inquiètent que la démontabilité si rapide soit intégrée dans les contrats de prestation avec les organisateurs d'événements, impliquant une astreinte, et donc des surcoûts importants. Surtout, elles s'interrogent sur l'origine de ce chiffre de cinq heures. La DDTM 76 indique qu'elle reprend une doctrine éprouvée dans d'autres PPR, pour souligner qu'il n'y a que peu de temps pour anticiper l'arrivée de l'événement. Les agents de la DDTM 76 avancent que ces installations pourraient être vulnérables – au sens où elles ne seraient pas nécessairement évacuées et démontées dans les temps, mais également qu'elles pourraient facilement entraîner des suraccidents (embâcles). L'alternative au démontage en moins de cinq heures est l'ancrage dans le sol de toutes ces structures temporaires. Les agents de la DDTM 76 assument de faire un choix arbitraire en optant pour la limite des cinq heures²²⁷.

La problématique de la temporalité de l'événement revient lorsque sont discutées les autorisations « d'établissements sensibles » dans la vaste zone soumise à un risque actuel faible (moins de 50 cm d'eau).

Extrait de carnet de terrain 6, le comité technique PPRL 12 novembre 2019

Nous sommes le 12 novembre 2019, un des sous-groupes du comité technique d'élaboration du PPRL de la PANES s'est réuni pour échanger sur l'élaboration du règlement pour la zone « bleu clair ». Il s'agit d'une zone très vaste dans le futur PPR. Elle rassemble l'ensemble de la zone urbaine dense et diffuse. La proposition de règlement formulée par la DDTM est lue de façon extensive et détaillée, et chaque point se trouve discuté, comme celui qui régleme les « changements de destination ».

La première version du règlement prévoit d'interdire les changements de destination en « établissements sensibles ». Questionnée sur leur définition, la DDTM indique qu'elle l'a intentionnellement non transmise, parce qu'elle savait que cela susciterait l'opposition : elle indique que cela était prévu pour les PPR en milieu rural, et qu'elle a conscience qu'il faut modifier la règle. Néanmoins, la DDTM n'a pas tranché sur ce qu'elle acceptera ou non.

La définition actuelle prévoit que les établissements sensibles sont ceux qui présentent une vulnérabilité particulière à l'inondation (Immeubles de grande hauteur ; établissements accueillant de jeunes enfants – crèches, centres aérés ; des personnes âgées ; des prisons ; des hôpitaux ; les ICPE), et ceux qui contribuent à la gestion de crise (gendarmerie, centre de secours). « Là on ne va pas être d'accord », indique d'emblée un agent d'urbanisme de la ville. Il rappelle que des immeubles de grande hauteur sont d'ores et déjà prévus dans cette zone, indique qu'il faut pouvoir autoriser certaines ICPE, et que des résidences de personnes âgées, des crèches, des écoles sont prévues sur la PANES.

Le débat s'engage sur ce qu'il est possible d'interdire ou non : la DDTM réaffirme le principe qu'en zone d'aléa, on n'autorise pas tous les changements de destination. La ville du Havre lui rétorque qu'on se situe là en cœur métropolitain, beaucoup d'activités doivent être autorisées : puisque « tout est inondable, qu'est-ce qu'on fait alors ?! ». [...] Pour la ville du Havre, la zone bleue ne concerne que de faibles aléas, mais la DDTM rappelle que cette zone rassemble des niveaux d'aléa jusqu'au très fort, pour l'aléa 2100 [...]. La ville insiste que sur le cœur métropolitain, on ne peut interdire les écoles, ou les EHPAD²²⁸ : « il en va de la sécurité juridique du document, ça ne passera jamais ». La DDTM est d'accord pour revoir, et discriminer au sein de la liste. Ils essaient de s'entendre sur ce qui peut faire principe. Une proposition suggère d'interdire les établissements accueillant des personnes « nécessitant des moyens spécifiques de transport ». Une seconde, de dissocier les réglementations sur les personnes vulnérables, et les établissements utiles à la gestion de crise. La ville avance un « principe d'amélioration » : autoriser les relocalisations, si c'est pour aller dans une zone d'aléa plus faible. La DDTM est réticente à écrire des principes sur les relocalisations : ce n'est jamais facile de trouver des situations équivalentes.

La DDTM propose un point de vue plus large « le sujet c'est comment est-ce qu'on évacue ces personnes-là, et comment on maintient les soins en période de crue » ; « pas le fait que le bâtiment soit inondé [...] ». « Quand on a un événement qui peut durer jusqu'à 36 h, il y a un vrai enjeu sur le maintien, qui ne sera pas forcément possible ». Les autres participants

²²⁷ La version finale du PPRL conserve cette notion d'évacuation et de démontabilité en cinq heures.

²²⁸ Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

réagissent : pour beaucoup, cette estimation de 36 h est trop longue, l'inondation sera plus courte, de l'ordre d'une journée - sur 1 ou 2 cycles de marées. La DDTM rappelle qu'on ne connaît pas bien les dynamiques de ressuyage (l'eau pourrait ne pas partir seule). Elle souligne aussi que toutes ces dispositions de maintien et d'évacuation sont liées au PAPI : il est difficile de réglementer alors qu'aucune mesure d'évacuation n'est prévue.

La discussion revient sur des cas précis : la ville accorde que prisons et hôpitaux sont effectivement difficiles à évacuer, ils doivent être interdits, mais pas les résidences de personnes âgées. La DREAL réagit : dans ces établissements, il y a des personnes alitées, qui ne se déplaceront pas seules. On lui rétorque qu'il faudrait alors les éloigner complètement du centre-ville. Ils réfléchissent à distinguer les EHPAD des résidences de santé : certaines personnes sont autonomes, d'autres non... La DREAL insiste sur le fait que même si certaines personnes sont valides, elles peuvent être difficiles à évacuer, comme les personnes atteintes d'Alzheimer.

L'agent de la DIRM demande s'il faut forcément réfléchir à une évacuation pour ces bâtiments : s'ils sont conçus pour la submersion, il serait possible de maintenir les occupants. La DDTM rétorque que la discussion porte sur les changements de destination : les bâtiments ne seraient pas nécessairement modifiés. Pour qu'ils soient non vulnérables à l'inondation, il faudrait donc assortir le changement de destination de prescriptions nombreuses (les mêmes conditions que sur du bâtiment neuf). Par ailleurs, la DDTM indique qu'il peut exister des bâtiments très bien conçus, qui ne sont pas vulnérables, mais dont il faut tout de même évacuer les personnes (environnement stressant, coupure de réseaux, etc.).

La discussion se poursuit ensuite sur la vulnérabilité existante du territoire. La DDTM indique vouloir travailler sur une liste d'ERP qui seraient autorisés dans la zone bleue.

Diverses propositions sont formulées pour caractériser un « établissement sensible », et aboutir à une définition acceptable pour toutes les parties prenantes. Ici, la « sensibilité » est utilisée comme un synonyme de vulnérabilité, et la discussion porte à la fois sur le bâtiment et le type d'activité qui s'y effectue : qu'est-ce qui détermine la « vulnérabilité » ?

La proposition initiale consiste à dire que ce sont les caractéristiques propres des personnes qui créent la sensibilité (jeunes enfants, personnes âgées, etc.). La contre-proposition de la ville restreint fortement cette définition, en indiquant que la sensibilité est plus liée à la difficulté d'évacuation (hôpitaux, prisons). Elle remet en cause également l'obligation d'évacuation, qui renvoie cette fois à la sensibilité-vulnérabilité du bâtiment lui-même. Encore une fois, deux acceptions de la vulnérabilité s'expriment. Pour la DDTM 76, un bâtiment en zone inondable a de forte chance d'être vulnérable, il n'est pas assuré que les réseaux continuent de fonctionner. Pour la ville, un bâtiment en zone inondable n'est pas forcément vulnérable, d'autant plus que l'inondation sera vraisemblablement assez courte. Ils essaient ainsi d'opérer des caractérisations de la vulnérabilité dans une situation de forte incertitude sur de nombreux paramètres : durée de la submersion, résistance des réseaux existants, réactions des personnes situées dans la zone inondable, etc. C'est donc bien plus la caractérisation de la « crise » qui est l'objet de discussion ici, et les possibilités que la gestion de crise offre en alternatives à des mesures d'interdiction ou de prescriptions dans l'urbanisme. Les services de l'État résistent à cet enchevêtrement entre les notions de risque et de crise, en faisant la distinction entre deux échelles d'analyse.

La ville propose plutôt d'analyser les situations au cas par cas – comme le sous-entend l'approche réglementaire du PPRL (est-il possible ou non d'évacuer, les personnes sont-elles mobiles, ou peuvent-elles rester quelques heures chez elles ?). La DDTM 76, elle, aborde la question par l'ensemble du territoire (aurons-nous le temps d'évacuer toutes les personnes situées en zone inondable ? Les moyens d'approvisionner les personnes maintenues à domicile ?). Dans cette seconde définition, c'est une caractérisation territoriale et systémique de la vulnérabilité (Reghezza-Zitt 2006) qui émerge – l'accumulation de situation de faible vulnérabilité individuelle peut conduire

à une forte vulnérabilité territoriale. Pour les services de l'État, la gestion de crise devant être envisagée à l'échelle globale de l'agglomération, il n'est pas pertinent de réintégrer les possibilités qu'elle offre à l'échelle ponctuelle de chaque projet.

Enfin, ces éléments de définition de la vulnérabilité ne sont pas négociés seulement dans leur rapport au risque et à l'aléa. Les services de la ville n'hésitent pas à évoquer des arguments économiques et sociaux, liés à l'accès au cœur de ville urbain et à son développement : le règlement proposé par la DDTM risque à terme d'exclure les personnes âgées. S'ils ne vont pas jusqu'à questionner clairement la catégorie des personnes âgées comme « vulnérables », ils cherchent à nuancer et différencier cette catégorie.

Ainsi, dans la définition de la « vulnérabilité » du territoire se jouent le choix des mesures à adopter, et la tentative de « transférer » des mesures de prévention vers des mesures de gestion de crise.

Nous en venons à un dernier exemple d'introduction des mesures de gestion de crise dans le PPRL : la définition de la « réduction de la vulnérabilité ». Nous avons vu que cet objectif est rajouté dans la négociation entre la DDTM et les collectivités locales (extrait de terrain 5) – cela conduit à transformer la portée de la « réduction de la vulnérabilité ». Initialement, cela concerne les personnes et les biens déjà présents dans les zones à risque. Comme pour le PPRT, qui prévoit la prescription de « travaux de réduction de la vulnérabilité », en particulier pour les habitants, les acteurs du PPRL ont l'opportunité d'autoriser, recommander ou prescrire de tels travaux. Comme il s'agit de travaux réalisés avec des financements publics, les possibilités sont très encadrées.

Aujourd'hui, une nouvelle acception et application de la réduction de la vulnérabilité émerge. Elle ne concerne plus les bâtiments existants qu'il s'agirait de renforcer, mais s'applique à des transformations plus importantes : des changements de destination des bâtis, des relocalisations d'activités ; des reconstructions de bâtiment détruit pour cause de sinistre. Le PPRL du Havre propose d'ajouter un critère de « réduction de la vulnérabilité » pour chacune de ces autorisations en zone à risque. Les cas des changements de destination et des reconstructions après sinistre sont prévus par la réglementation. Mais là où le guide PPRL soulignait que ces opérations peuvent être bénéfiques pour réduire la vulnérabilité, le PPRL du Havre en fait une exigence spécifique. Pour cela, le PPRL propose de mesurer la réduction de la vulnérabilité par une série de critères (encadré 6.7). Parmi eux, la préparation à la gestion de crise (critère 8).

Encadré 6.7 : Les 14 critères de réduction de la vulnérabilité dans le PPRL du Havre

(extrait du règlement du PPRL du Havre, 2022)

« Réduire la vulnérabilité » correspond à diminuer l'exposition des personnes et des biens à l'aléa submersion marine en respectant *a minima* un des critères suivants (par ordre de priorité) :

1. Réduction du nombre de locaux à sommeil ou relocalisation des locaux à sommeil existant en étage, pas de création ni d'aménagements de sous-sols, de caves ;
2. Réduction du nombre de personnes vulnérables exposées à l'aléa submersion marine ;
3. Réduction de la capacité d'accueil des bâtiments ;
4. Réduction de l'emprise au sol ;
5. Surélévation de la cote de premier plancher ;
6. Amélioration du fonctionnement hydraulique de la zone : pas ou moins d'obstacles à l'écoulement des eaux que ce soit horizontalement que verticalement ;

7. Création ou aménagement d'un espace refuge ;
8. Mise en place de mesures de gestion de crise : plans d'évacuation, alertes, fermeture temporaire de locaux ;
9. Déplacement hors de la zone inondable ou mise hors d'eau des équipements sensibles (tableaux électriques, production de chaleur, eau chaude sanitaire, ventilation, mécanismes de fonctionnement des ascenseurs, etc.), des produits dangereux, toxiques ou organiques ;
10. Lestage, ancrage des cuves ;
11. Fixation de produits ou matériaux susceptibles de flotter ou faire obstacle à l'écoulement de l'eau ;
12. Utilisation de matériaux les moins vulnérables à l'eau ;
13. Obturation amovible ou définitive des ouvrants des constructions, traitement imperméable pérenne des voies d'eau provenant des fissures ou des réseaux ;
14. Acquisition et installation de dispositifs d'ouverture manuels des ouvrants.

Exemple de réduction de la vulnérabilité : Un projet de transformation d'un logement en rez-de-chaussée en commerce de proximité réduit la vulnérabilité en supprimant des locaux à sommeil. De plus, le commerce peut être fermé lors de l'aléa submersion marine.

L'essentiel des critères de réduction de la vulnérabilité reste relatif au bâti, et à son aménagement, correspondant à l'acceptation de « vulnérabilité physique ». Néanmoins, le fait d'ouvrir la voie aux dispositifs de gestion de crise dans une telle règle est novateur. Cela peut contribuer à « affaiblir » la règle, puisque les projets n'auront pas à être modifiés substantiellement, mais « seulement » intégrer des mesures organisationnelles. Cela est d'autant plus plausible qu'il apparaît très compliqué d'évaluer un tel critère au moment de l'instruction des permis de construire. Toutefois, c'est également un signal envoyé aux porteurs de projet, pour leur rappeler qu'il est pertinent de mener ce genre de mesure. Surtout, rappelons que la « réduction de la vulnérabilité » est complémentaire à d'autres principes, qui exigent déjà de ne pas augmenter la vulnérabilité – comme prévu par la réglementation. Pour l'autorisation des relocalisations, cette ouverture pose néanmoins question. Sur l'essentiel de la zone réglementée (excepté les zones marron et vertes, qui correspondent aux risques les plus élevés sur le port, et aux zones non aménagés), il est possible de relocaliser des activités qui y sont en principe interdites. La réglementation impose trois critères : que la relocalisation s'effectue dans une zone d'aléa moindre ou équivalent, qu'il n'y ait pas d'augmentation de vulnérabilité et enfin qu'un des critères de réduction de la vulnérabilité soit respecté. Par ce principe, les acteurs locaux obtiennent ainsi qu'un certain nombre d'activités jugées comme vulnérables à l'inondation puissent se maintenir durablement dans des zones à risque. Là où le critère de réduction de la vulnérabilité peut permettre à la gestion de crise d'être un complément à la prévention des risques dans les changements de destination et les reconstructions, elle est potentiellement une alternative à celle-ci dans les « relocalisations ».

La perspective de la gestion de crise nourrit donc activement les échanges sur la réglementation à adopter dans le cadre du PPRL. Tandis que les services de l'État proposent une définition large de la vulnérabilité, les agents de la collectivité cherchent à hiérarchiser, nuancer, et distinguer différents facteurs de vulnérabilité. Ces différentes acceptions de la vulnérabilité suscitent des définitions concurrentes des risques à prendre en compte dans la réglementation. Les services de l'État, et en particulier les agents de la DDTM 7, résistent aux propositions d'enchevêtrement des notions de risque et de crise proposées par les services de la ville, et réaffirment régulièrement leur distinction.

Dans ce cadre, la perspective de la gestion de crise est mobilisée à la fois comme complémentaire et comme alternative à la prévention des risques (Figure 40).

La négociation importante qui se manifeste dans le cadre du PPRL permet de comprendre pourquoi, durant toute la durée d'élaboration du document, les services d'urbanisme de l'agglomération sont réticents à présenter leurs projets d'aménagement. La posture des services de l'Etat étant restrictive selon eux, ils continuent à faire avancer les projets, d'autant plus qu'ils parviennent à repousser plusieurs fois la publication officielle des cartographies. Le PPRL n'est pas anticipé.

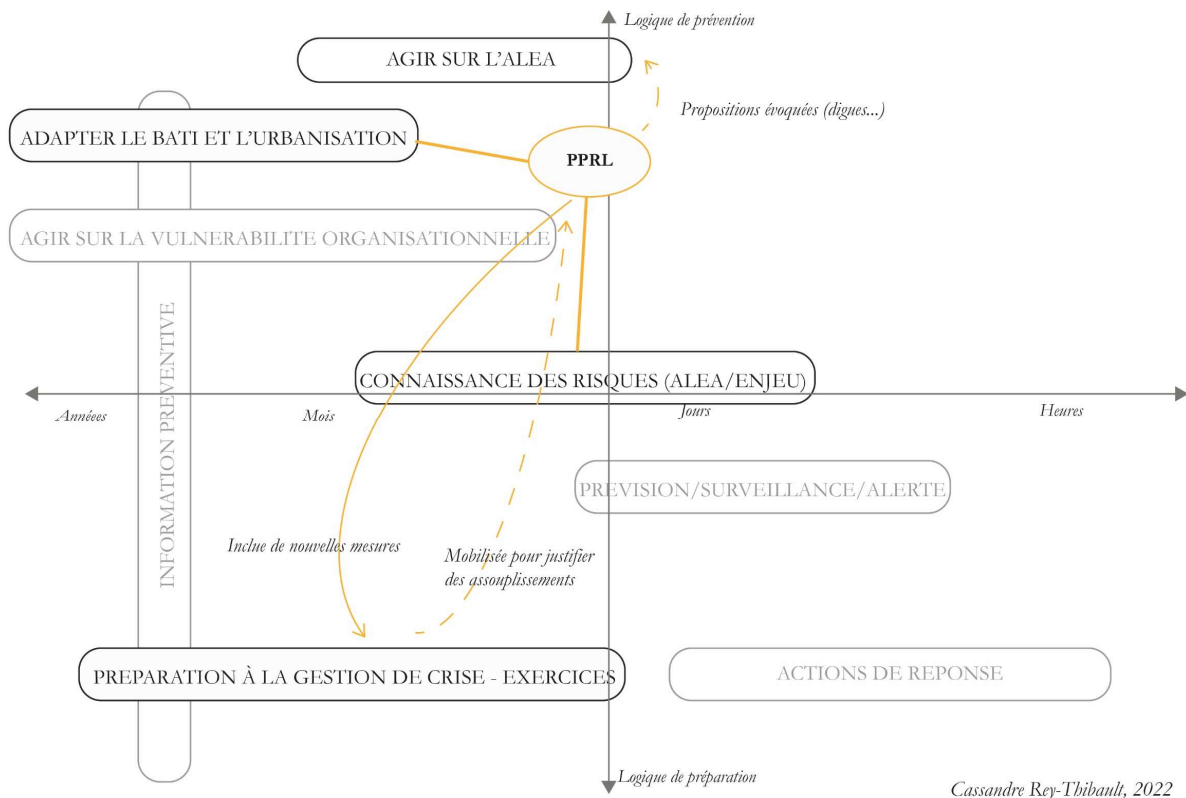


Figure 40 : Tentatives d'articulations pendant l'élaboration du PPRL PANES

Les trois cas que nous avons détaillés ici, la négociation du PPRL du Havre en particulier sur le cœur urbain, la mise en œuvre du PPRT pour les activités riveraines des sites Seveso, et enfin les aménagements en zone inondable à Nantes, montrent que l'aménagement en zone à risque est fortement dépendant des mesures de gestion de crise aujourd'hui. Les choix d'aménager en zone à risque impliquent une responsabilité renforcée des acteurs de la gestion de crise, et un bon fonctionnement de leurs outils : détection précoce, canaux d'alerte, planification de la réponse, etc. Plutôt que de refuser la prise en compte des risques et la vulnérabilité dans le territoire, comme cela pouvait être le cas auparavant (Rode 2012), les acteurs territoriaux négocient une définition renouvelée de la notion de vulnérabilité, qui fait la part belle à la crise. La perspective intégrée sur les risques et les crises est finalement justificatrice du fait de « vivre avec » les risques dans les projets urbains en zone à risque.

2.3 Transfert ou porosité dans les projets d'urbanisme ?

Les articulations à l'œuvre ici sont de nature variée : certaines sont refusées par les services de l'État et échouent quand d'autres parviennent effectivement à transformer substantiellement les projets urbains. S'interroger sur la nature des articulations que nous avons identifiées est l'occasion de comprendre quelles sont les relations créées entre les mesures de prévention des risques et de gestion de crise, au travers des projets d'aménagement en zone à risque.

Nous avons vu dans le chapitre 3, consacré aux services de l'État, que le cadrage réglementaire dans lequel ils évoluent distingue régulièrement leurs objets d'intervention, en faisant des risques et des crises des objets distincts. Cela construit une posture de l'alternative entre les mesures de crise et de prévention des risques. À l'inverse, les collectivités construisent une continuité entre les mesures de prévention des risques et de gestion de crise et identifient de nombreuses porosités entre les dispositifs respectifs. Cette pratique correspond à un « souci » construit comme un *continuum* entre les notions de risque et de crise. Pourtant, dans la négociation concrète des projets de construction en zone à risque, les collectivités vont plus souvent mobiliser la perspective de la gestion de crise comme une alternative à celles de prévention. L'enchevêtrement des notions de risque et de crise est utilisé pour déplacer la frontière entre ce qui fait risque et crise, il n'est que temporaire.

La mise en regard de nos trois cas permet de mettre en lumière différentes façons d'opérer ces articulations. Il nous faut pour cela « caricaturer » quelque peu nos cas, qui ne sont pas de parfaits idéaux types des formes d'articulation par porosité ou transfert.

Le cas du PPRT havrais semble emblématique d'un transfert des mesures de gestion de prévention vers des mesures de gestion de crise. Pourquoi ? Dans la mise en œuvre, les acteurs distinguent ce qui fait « risque », et ce qui est source potentielle de « crise ». La « crise » est le phénomène contre lequel ils peuvent se prémunir à court terme, via des mesures organisationnelles, la mise en place d'une alerte. Le risque est envisagé lui dans le long terme, via la vulnérabilité des bâtiments à renforcer. La crise apparaît plutôt comme la menace sur les personnes, tandis que le risque affecte davantage les bâtiments et les organisations. Si à terme les mesures bâtimementaires peuvent avoir également pour finalité de protéger les personnes – leur ampleur est néanmoins fortement diminuée.

Au cours de la mise en œuvre de la réglementation du PPRT applicable aux entreprises riveraines, le PMA-AE participe ainsi à transférer la protection de mesures bâtimementaires à des mesures organisationnelles. Un certain nombre d'activités peuvent ainsi se maintenir dans les zones les plus exposées. Il reste néanmoins un cas « imparfait » de transfert : plusieurs mesures de prévention des risques sont imposées et suggérées. À terme, une complémentarité entre la prévention des risques et la gestion de crise pourra être envisagée – les protections bâtimementaires venant également renforcer la sécurité des personnes. Un cas plus idéal typique d'articulations par transfert dans l'urbanisme serait une situation où l'entreprise riveraine n'opterait que pour des mesures de gestion de crise, sans adopter aucune mesure adaptant son bâti aux aléas – ce qui n'est pas l'objectif défendu par l'association Synerzip-LH.

À l'inverse, le cas nantais semble plus emblématique d'une situation de porosité. Dans les projets d'urbanisme, les mesures de gestion de crise complètent les mesures de prévention des risques. Ce

sont les mêmes phénomènes qui sont inclus dans les mesures de gestion de crise et les mesures bâtimentaires : pour le CHU, la crue millénaire, pour la ZAC de Pirmil-les Isles, l'inondation centennale. À ce titre, il est intéressant de souligner que l'inondation millénaire est complètement évacuée dans le projet de la ZAC de Pirmil-les Isles – il n'y a pas de modélisation spécifique ni d'adaptation de l'urbanisme. En ce sens, le cas n'est pas complètement idéal typique non plus : un certain nombre de mesures et de phénomènes restent délégués à la gestion de crise. Surtout, pour les habitations riveraines déjà existantes, la prévention des risques est déléguée à d'autres dispositifs.

Enfin, le cas du PPRL havrais montre une oscillation entre une définition du risque et de la crise comme phénomènes à considérer ensemble ou séparément, et les mesures de gestion de risque et de crise comme complémentaires ou alternatives. La représentation de la submersion elle-même, ses dynamiques, et la façon dont le territoire y réagit est évoquée à de nombreuses reprises, mais avec des effets différents. Pour définir les enjeux vulnérables comme l'aléa d'inondation, la cinétique de l'évènement lui-même est évoquée à plusieurs reprises. La DDTM s'oppose à intégrer la capacité d'anticiper l'évènement dans la modélisation de l'aléa. Elle concède en revanche d'infléchir la notion d'établissements sensibles, pour prendre en compte des possibilités ponctuelles d'évacuation²²⁹. Dans le premier cas, l'enchevêtrement entre risque et crise est refusé par la DDTM, les mesures sont complémentaires. Le port a tenté de créer une situation de porosité, la DDTM en a fait une situation de circulation seulement. Dans le second cas en revanche, la notion de crise vient définitivement transformer ce qui est considéré comme risque, assurant un certain « transfert » : les mesures sont alternatives.

Les articulations par porosité et par transfert sont donc à saisir dans une perspective dynamique et située. Elles permettent de comprendre comment des évolutions de dispositifs sont permises et justifiées par la mise en place d'autres dispositifs. Elles rendent compte des mécanismes d'évolution des scènes locales des risques, et de la façon dont ces évolutions sont choisies et négociées par les acteurs locaux. Notons que la notion de « résilience » est davantage présente sur les objets que nous avons analysés ici (pour la construction en zone inondable à Nantes, pour les entreprises riveraines au Havre). C'est donc bien quand des connexions entre prévention des risques et gestion de crise sont créées que la notion se manifeste. En revanche, elle ne rend pas compte des formes prises par ces connexions.

La démarche que nous avons proposée, qui consiste à mettre en lumière et analyser ces articulations, ne permet pas en elle-même d'évaluer l'efficacité des modalités de faire face aux risques et aux crises déployées localement. Néanmoins, nous proposons dans une dernière partie quelques éléments pour saisir comment l'intégration de la crise dans l'urbanisme, par porosité ou transfert, peut être rendue opérationnelle.

²²⁹ Le règlement du PPRL, diffusé en enquête publique en mars 2022 stipule ainsi que : « Suite aux échanges intervenus avec les représentants des collectivités, des évolutions à cette règle ont été intégrées, notamment la possibilité de déroger pour certains établissements (limités à l'accueil de jour des personnes vulnérables) dans la zone bleu clair hachuré, et dans le cadre du renouvellement urbain avec réduction de la vulnérabilité. » (note de présentation du PPRL, 2022).

3. La déclinaison opérationnelle de ces articulations : la mise en œuvre et la gestion de crise locale

Un certain nombre de projets en zone à risque reposent donc aujourd'hui sur une définition extensive de la vulnérabilité et des risques. L'ambition de quartiers « résilients » demande qu'une réelle politique de gestion de crise soit menée – et modifie en profondeur les modalités d'insérer les risques. Dans quelle mesure ces exigences sont-elles mises en œuvre ?

Qui fait respecter les règles ? La mise en œuvre concrète et accompagnée des mesures contraignantes sur l'urbanisme

L'aménagement en zone à risque induit aujourd'hui une réelle complexification des exigences et des règles. Certaines concernent directement la délivrance des permis de construire, d'autres doivent trouver des cadres alternatifs pour être concrètement mises en œuvre.

Pour les instructeurs de permis de construire, il ne s'agit plus seulement d'interdire ou de refuser des projets en zone inondable, ou de vérifier que les constructions sont au-dessus des cotes des plus hautes eaux pour les inondations, ou qu'elles respectent un principe de limitation de l'emprise foncière. Les études techniques ou de faisabilité à contrôler se font plus nombreuses.

Le PPRL prévoit que pour chaque projet autorisé dans toute la zone inondable, soit produite « une attestation de prise en compte du PPRL » (règlement PPRL PANES, 15). Dans le cas où un architecte est mandaté sur le projet, il doit également fournir une étude préalable, qui explicite « les conditions de réalisations, d'utilisation ou d'exploitation en accord avec les prescriptions du PPRL dont notamment la détermination des cotes altimétriques à prendre en compte et l'étude des incidences hydrauliques du projet [...] » (règlement PPRL PANES). Ainsi, l'architecte ou le pétitionnaire s'engage moralement lors du dépôt de permis de construire – puisque toutes les mesures ne peuvent pas être vérifiées par les services d'instruction. Nous avons également évoqué les nombreux critères permettant de définir la « vulnérabilité » ou sa réduction, présents dans le PPRL. Ces critères seront complexes à contrôler, en particulier ceux relatifs à l'organisation de la gestion de crise.

À Nantes, c'est la nouvelle règle de prise en compte du risque de ruissellement qui a fait l'objet d'une attention particulière. Le service des risques PGR et le service d'urbanisme ont été attentifs à accompagner et former les instructeurs des permis de construire, afin que cette nouvelle règle soit bien respectée.

« Maintenant, on essaie d'accompagner les instructeurs des communes pour qu'ils comprennent comment on en est arrivé là, et qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire. Et là, c'est très important aussi, et on voit qu'il y a de la pédagogie à faire. En fait, le PLUM de manière plus générale [...] on est quand même dans une tendance plus à l'urbanisme de projet. [...] La règle est moins binaire : ce n'est pas oui ou non. Elle définit un objectif, et c'est le projet qui va définir les moyens pour atteindre ces objectifs. Et là, vis-à-vis des instructeurs... C'est révolutionnaire (rires). On voit bien comment on a écrit le PLUM et pourquoi, mais ensuite on voit que nous, dans la mise en œuvre, on a carrément un changement de mentalité à opérer, qui va prendre un peu de temps. Donc là on est dans la phase, d'acculturation et comment on s'organise au mieux pour que les instructeurs, sur cette question du risque comprennent ce qu'on a fait, et comprennent quel est le rôle à eux. » Entretien service d'urbanisme Nantes Métropole, 11 juillet 2019.

Pour l'agente du service d'urbanisme, cette évolution de la place des risques dans l'urbanisme, et des règles plus complexes correspond à un changement plus général dans la façon de pratiquer la réglementation de l'urbanisme. Proposer des objectifs, plutôt que des règles binaires ou techniques, plus aisément vérifiables, correspond à une évolution du métier d'instructeur de l'urbanisme. Mais *quid* du respect d'autres règles et principes liés à la construction et l'aménagement en zone à risque, qui ne passent pas nécessairement par le permis de construire ?

Nous avons déjà évoqué le cas havrais, pour les projets soumis à des risques industriels, et les dispositifs des « plans de mise à l'abri » (PMA-AE). Leur existence conditionne un certain nombre de projets pour les entreprises riveraines : l'extension, l'installation, mais surtout le maintien en zone à risque. Or il n'existe aucune instance officielle pour contrôler ces documents, suite au refus du SIRACED-PC de procéder à une évaluation systématique de ces documents. L'association Synerzip-LH propose d'harmoniser et de standardiser ces documents, au travers d'une validation « en interne », entre professionnels. Mais c'est bien le chef d'entreprise, et uniquement lui, qui reste responsable de sa protection, quand la délivrance du permis de construire supposait le contrôle et la responsabilité de la commune.

Une autre situation requiert notre attention, à Nantes : le cas de la mise à niveau des infrastructures urbaines permettant d'assurer un accès au CHU même en cas d'inondation millénaire. Aucun document réglementaire n'impose cette mesure à la ville – bien qu'elle soit nécessaire et avancée dans le projet urbain.

« Les accès et les réseaux, c'est maintenant qu'ils travaillent en lançant tous les cahiers des charges. Et c'est vrai que sur les accès on n'a pas mis de termes forcément à Nantes Métropole pour rendre les accès hors d'eau... [de termes, vous voulez dire d'échéances ?] Oui. [...] Parce que finalement tout cela, c'est hors permis. [...] Je ne vois pas où on pouvait le mettre. Dans l'enquête publique, les commissaires enquêteurs ont souligné qu'il n'y avait pas de terme sur les accès, mais à quel endroit mettre un terme ? À moins que le préfet... Le préfet a écrit plusieurs fois officiellement à Nantes Métropole pour lui demander de vérifier les accès, etc. Mais à part ce biais-là, je ne vois pas de possibilités, de façon réglementaire dans un document ». Entretien service risque DDTM 44, 29 novembre 2019.

Ce qui se joue, c'est donc la responsabilité des différents acteurs locaux, pour s'assurer que toutes les mesures évoquées dans une autorisation d'urbanisme sont effectivement respectées. Des moyens détournés, comme le rappel officiel du préfet, sont mobilisés – mais est-il envisageable de le faire systématiquement si les projets en zone à risque se font plus nombreux ? Alors que la construction en zone à risque s'accompagne de nombreuses mesures, le cadre de contrôle et de vérification de celles-ci est encore incertain, en particulier pour celles relatives à la gestion de crise.

Les responsabilités nouvelles en gestion de crise : quelle coordination ?

L'aménagement en zone à risque repose aujourd'hui sur la mise en place de nouvelles responsabilités et réglementations en matière de gestion de crise. Un nombre toujours plus important d'acteurs locaux sont dotés de responsabilités : les communes et leurs services de sécurité civile, qui doivent préparer dans leurs plans communaux de sauvegarde l'information, l'alerte et la mise en protection des populations résidant en zone à risque ; les entreprises de réseaux qui doivent anticiper la coupure de leurs réseaux ; les résidents et occupants des zones à risque, qui doivent préparer leurs plans de gestion de crise. Pour l'essentiel, ces responsabilités ne sont pas nouvelles, mais réaffirmées par l'aménagement des zones à risque.

Or, cette multiplication du nombre d'acteurs s'accompagne d'une certaine forme d'individualisation des responsabilités face aux crises. Elle pose la question des ressources et capacités de l'ensemble de ces acteurs à répondre à ces nouvelles exigences. On l'a vu au fil de l'enquête, les moyens dédiés des services de l'État, spécialistes de la gestion des crises, restent limités.

La construction en zone à risque repose donc sur une conception de la gestion de crise comme d'un système fonctionnant de façon intégrée. Un dernier élément nous permet de souligner ce décalage entre la gestion de crise perçue – et les pratiques concrètes mises en œuvre localement : le cas des événements extrêmes.

Le rôle de la gestion de crise dans les projets d'urbanisme : le statut des « événements extrêmes »

Dans la division réglementaire des objets d'intervention des risques et des crises, comme prévu par la réglementation, nous avons évoqué à plusieurs reprises le filtre de la « probabilité ». Les événements les moins probables aux conséquences les plus importantes sur les territoires sont dédiés « à la gestion de crise ». L'urbanisme n'est pas supposé en tenir compte, mais comment la gestion de crise s'en empare ?

À travers plusieurs exemples d'événements « extrêmes », évoqués localement, nous montrons que le rôle imaginé à la gestion de crise dans l'urbanisme n'est pas évident. À Nantes, l'inondation millénale est supposée être préparée par la gestion de crise. Il s'agit en réalité également d'un événement estimé « à horizon 100 ans »²³⁰. C'est dans cet esprit qu'ont été constituées les cartes d'inondation millénale dans le TRI²³¹. Au Havre, deux événements « exceptionnels » sont évoqués au croisement de l'urbanisme et la prévention. Il s'agit d'une part du risque chimique le plus vaste, à l'échelle de toute l'agglomération, que les gestionnaires de crise doivent préparer via le plan particulier d'intervention (PPI). En matière d'inondation, la qualification de l'événement exceptionnel délégué à la gestion de crise a été quelque peu confuse : pendant un certain temps, certains membres du comité technique ont pu penser qu'il s'agissait de la submersion « à horizon 100 ans », en tenant compte de la hausse du niveau de la mer. En réalité, il s'agit des submersions de probabilité centennale sans prise en compte de la hausse du niveau de la mer, dans le cas où toutes les digues seraient défaillantes, et des submersions « exceptionnelles », de probabilité millénale (encadré 6.8). Tous ces aléas sont en quelques sortes « délégués » à la gestion de crise : ils ne sont, en principe, pas pris en compte dans l'urbanisme. Le principe de distinction est souvent avancé par les acteurs.

Encadré 6.8 : Les cartographies exceptionnelles de l'inondation, sources de confusion sur la place de la gestion de crise

Le guide PPRL prévoit la réalisation de plusieurs cartographies : un scénario centennal, un scénario centennal à horizon 100 ans (tous les deux générant des règles d'urbanisme), et enfin un scénario centennal avec « ruine généralisée des ouvrages ». Un scénario « extrême » est également possible (submersion de probabilité millénale). Lorsque ces deux derniers sont évoqués au Havre, la distinction est faite clairement avec les autres (pour le scénario extrême « il ne faut pas le diffuser en même temps », pour éviter de « traumatiser les gens » - note de terrain, Comité technique du 10 septembre 2018, « il peut

²³⁰ Anticipant une hausse d'un mètre du niveau de la mer.

²³¹ Circulaire du 16 juillet 2012, relative à la mise en œuvre de la phase « cartographie » de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (NOR : DEVP1228419C).

servir pour la gestion de crise» Comité technique du 12 mars 2019 ; pour le scénario de ruine généralisée «il n'est pas dans le PPR, mais peut servir pour la gestion de crise extrême», Comité de pilotage du 4 décembre 2018). Cela peut entretenir le doute sur le fait que les événements maximisant ne soient pas intégrés dans le PPRL : plusieurs membres du Comité technique sont surpris lorsque la DDTM 76 indique que les quartiers exposés seulement à l'aléa 2100 seront réglementés. En réalité, il y a une seule différence majeure dans la prise en compte de l'aléa 2100 : il ne doit conduire à des règles d'inconstructibilité que dans des cas « très limités », lorsque cet aléa serait « très fort » (DGPR 2014, 130).

Comment la gestion de crise s'organise-t-elle pour prendre en compte ces « événements exceptionnels » ? L'enquête montre un certain décalage entre la façon dont la gestion de crise est envisagée dans la perspective de l'urbanisme, et les pratiques concrètes de ses acteurs.

Ainsi, si l'inondation de probabilité millénaire est renvoyée à « la gestion de crise », les opérations concrètes de préparation à la gestion de crise locale ne s'intéressent que très peu à cet événement. Nous l'avons vu à Nantes, et avec la création des ZIP-ZICH, les opérateurs de gestion de crise se préparent davantage à des événements plus fréquents, tels que les inondations vingtennales, ou cinquantenales, qui peuvent déjà occasionner de nombreux dégâts localement. La crise millénaire – qui plus est à horizon 100 ans, est loin d'être une problématique centrale. La préparation se fera uniquement ponctuellement autour de l'établissement hospitalier, sans nécessairement une réflexion sur la situation de l'ensemble de l'agglomération pendant une telle inondation.

De même au Havre, quand le dispositif de gestion de crise ORSEC submersion marine est réalisé, l'agent du SIRACED-PC souligne que les cartes d'aléas prévues dans le PPRL sont bien trop importantes par rapport à leur besoin pour la préparation.

« Oui, alors c'est autre chose les plans de prévention. Comment le dire... Oui, on les a. Bon Le Havre c'est particulier. [...] On est dans le truc... [...] Eux voient sur le très long terme, alors que nous, on fait un plan qui est censé être renouvelé tous les 5 ans. [...]. Allez à l'extrême avec trois crues majeurs, trois tempêtes qui seraient l'une derrière l'autre à chaque marée haute. [...]

[...] Il faut quand même faire attention avec ces cartographies, parce qu'en termes de gestion de crise, vous avez un sous-préfet qui s'installe en COD, il demande la cartographie. Et lui doit prendre une décision : j'évacue, je n'évacue pas, je mets à l'abri, je demande aux gens de s'enfermer chez eux... Dans le cadre d'une submersion marine, quand on sait qu'il y a de la boule à 8 m au large, mais on ne sait pas à combien de mètres on sera à la côte. Il ne faut pas lui donner n'importe quoi, il ne faut pas qu'il évacue alors qu'il va y avoir un mètre d'eau à l'arrivée, parce que le cordon de galet aura absorbé le truc. Et il ne faut pas qu'à l'inverse il n'évacue pas une ville là où il y aurait effectivement un réel danger. [...] C'est bien embêtant d'ajouter au plan ORSEC une cartographie qui soit aussi utile et valable qu'une cartographie ZIP. Donc il faut prendre un maximum de précaution. Parce que si on prend la cartographie PPR qu'ils vont nous faire à la DDTM, à la première tempête, le préfet fait évacuer Le Havre quoi ! Mais d'un autre côté, il les faut quand même ! Je pense que le sous-préfet de permanence au moment de la tempête Xynthia aurait quelque chose entre les mains quelque chose d'à-peu-près similaire..., on ne peut pas refaire l'histoire. » Entretien « Agent E » SIRACED-PC 76, 3 octobre 2018.

Les événements « exceptionnels » ne sont pas au cœur de la pratique des acteurs de la gestion de crise. Un dernier exemple nous est fourni avec le cas des risques technologiques au Havre. En la matière, la préparation à l'événement « extrême » semble être beaucoup plus aboutie – pourtant, son inclusion n'est pas totale. L'aléa qui aurait les conséquences les plus larges guide l'élaboration

du PPI. Or nous avons vu (au chapitre 3) que celui-ci se concentre essentiellement sur la mise en place d'un « plan de bouclage » : les objectifs du PPI sont « *l'isolement de la zone de danger* » et « *la transmission de l'alerte aux populations pour qu'elles se confinent ou qu'elles évacuent* » (PPI de la ZIP du Havre, 2010). C'est avant tout le premier volet qui concentre l'essentiel de l'activité des gestionnaires de crise : il n'y a pas d'organisation à proprement parler pour assurer le confinement ou l'évacuation de la population de l'agglomération à l'échelle du PPI. Ces mesures ne sont guère anticipées qu'à travers des campagnes d'information, et la préparation des dispositifs d'alerte. La préparation à la gestion de crise à proprement parler (c'est-à-dire la planification de l'action des services de secours, ou les exercices) ne concerne dans le cas des PPI que les plans de bouclage, et pas le confinement ou l'évacuation des populations. Ces dispositions peuvent en effet servir pour des situations de crise beaucoup plus « réduites » - dès qu'un incident survient dans une industrie.

En réalité, les gestionnaires de crise s'intéressent en règle générale plutôt à des événements aux effets territoriaux moins importants, et plus routiniers. On a vu que ses agents, en collectivité locale comme au sein des services de l'État, font face à une diversification et un élargissement croissant des « crises » pour lesquelles ils sont mobilisés – conduisant à une professionnalisation progressive de leur activité. Les approches par le « *continuum* » de sécurité, et de la crise, amènent à penser que la gestion des événements majeurs est préparée par la mobilisation régulière sur de petits événements. À l'inverse, nous montrons que celles-ci mobilisent et occupent tellement les professionnels de la gestion de crise, que les événements d'ampleur majeure ne sont pas au cœur de leur activité. Mis de côté par les services d'urbanisme ainsi que par les gestionnaires de crise, les événements majeurs apparaissent secondaires dans les pratiques locales.

**

L'aménagement en zone à risque repose aujourd'hui sur la mise en place de nouvelles responsabilités et réglementations en matière de gestion de crise. Cet aménagement repose sur le choix assumé de densifier et d'augmenter la population et les biens situés dans ces zones. Un renouvellement de la notion de risque permet alors de justifier de ces choix.

L'enquête de ce chapitre s'inscrit dans l'analyse du tournant urbain à l'œuvre depuis une dizaine d'années en France, renouvelant la conceptualisation de la construction en zone à risque. Alors que le tournant a été essentiellement analysé pour l'aménagement des zones inondables, nous montrons qu'il concerne également – et sans doute même de façon plus précoce, les constructions exposées à des aléas technologiques. Dans des territoires fortement exposés à ces deux types de risques, les acteurs locaux n'hésitent pas à construire des parallèles et à mettre en place des circulations entre les dispositifs encore extrêmement segmentés par type d'aléas.

Si jusque-là la littérature avait beaucoup insisté sur les évolutions du cadrage national, dont les exigences évoluent, nous montrons comment ces évolutions sont inscrites et reprises à l'échelle locale. C'est dans le dialogue étroit entre les services des risques et de l'aménagement, en interne aux collectivités comme avec l'État déconcentré, que se construit progressivement cette « révolution » de l'aménagement en zone à risque. Surtout, nous montrons que l'émergence de la notion de crise dans ce dialogue a un rôle important.

La mise en regard des trois cas nous permet de comprendre comment les conceptions et les pratiques intégrées des risques et des crises transforment la prise en compte des risques dans

l'urbanisme. Tandis que la lecture des règlements et des opérations urbaines donne à voir les résultats des négociations, et nous permet d'en questionner les effets, rentrer dans les phases de négociation est également instructif. En effet, de nombreuses caractéristiques des projets urbains ou des règlements sont construites avec la perspective de la crise. Seule une attention fine aux moments de négociations permet de voir comment la perspective de la crise infuse ainsi les choix d'aménagement urbain. La mobilisation régulière de cette perspective peut servir à justifier ou affaiblir les mesures de prévention des risques. De ce fait, les négociations fines à l'œuvre peuvent être refusées par certains acteurs. La typologie des formes d'articulation des dispositifs locaux face aux risques et aux crises est ainsi comprise dans une perspective dynamique et négociée.

L'analyse de ces différents mécanismes qui transforment la prise en compte des risques dans l'aménagement urbain nous amène à la problématique de l'articulation entre la règle et le projet. Les règles et principes d'urbanisme, sous la figure emblématique des plans de prévention des risques, sont souvent critiqués pour leur manque de flexibilité et d'adaptabilité aux spécificités urbaines, empêchant des innovations pour créer des quartiers « résilients ». À l'inverse, les « projets urbains » apparaissent souvent comme des moments privilégiés pour intégrer les risques à l'aménagement urbain – au risque d'une prise en compte « au coup par coup ». Comme le faisait l'urbaniste Françoise Choay (Choay 1980), certains travaux soulignent le caractère indispensable de ces règles, et des dispositifs étatiques, pour amorcer la prise en compte, sans laquelle les acteurs locaux sont trop peu incités à investiguer les questions de risque (Moulin, Deroubaix, et Hubert 2013). Dans chacun de nos cas, des dispositifs réglementaires sont initiateurs de la prise en compte des risques dans l'aménagement (PPR, mais également PGRI pour le cas du CHU nantais). Surtout, les dispositifs réglementaires parviennent à intégrer de nouveaux principes, et de nouvelles règles, qui permettent de dépasser l'approche projet par projet. Les dispositions qui n'ont plus trait directement à la construction urbaine, mais à l'implantation des réseaux, voire à l'organisation de la gestion de crise, sont bien plus aisément intégrées dans les outils réglementaires que dans le contrôle des projets. De plus, le format de la règle reste largement privilégié, même par les collectivités locales : en témoigne le choix d'établir une règle pour la prise en compte du ruissellement sur toute l'agglomération nantaise, et non une prise en compte « projet par projet ». Les règles ont néanmoins tendance à se complexifier – impliquant une appréciation nécessaire lors de leur mise en œuvre.

La conception des projets urbains en zone à risque apparaît donc plus dépendante des mesures de gestion de crise aujourd'hui. Peut-on pour autant parler d'une « crisification » de l'aménagement urbain ? Incontestablement, la notion de crise est reprise et réemployée à de nombreuses reprises par les acteurs de l'urbanisme local : les dispositifs de crise sont fréquemment évoqués comme un mode de gestion pertinent d'un certain nombre de problèmes locaux. Il y a crisification au sens où le domaine de la crise s'étend ainsi en partie à un domaine nouveau (Aguiton, Cabane, et Cornilleau 2019). Par ailleurs, l'objet crise tend à se trouver normalisé et bureaucratisé (Borraz et Gisquet 2019) : après les exercices et la planification, son inscription dans les projets d'urbanisme constitue une étape supplémentaire.

Bien que la perspective de la crise soit de plus en plus présente dans l'aménagement, ce processus se fait néanmoins sans « mise en crise » si on entend par là le fait de « décrire une situation, un secteur ou une organisation se trouvant “à la limite” d'un état insoutenable, prêt à sombrer dans le chaos, et réclamant l'intervention d'une instance supérieure » (Aguiton, Cabane, et

Cornilleau 2019). Il n'y a pas de « crise » déclarée localement. C'est dans la description fine des risques et des moyens d'y faire face qu'est réintroduite une représentation de crise et de sa gestion – représentation qui peut parfois être éloignée des pratiques concrètes des gestionnaires de crise locaux. S'il y a « crisification » de l'urbanisme, c'est plutôt dans la construction d'un imaginaire de la gestion de crise, et la référence à celle-ci pour délimiter un risque plus réduit. Cela conduit à construire et anticiper un « état » de crise bien spécifique. Surtout, la « crisification » observée ne se produit paradoxalement qu'avec un investissement encore très limité des acteurs traditionnels et nouveaux dans la gestion de crise.

Conclusion de la partie III

Au cours de cette partie, nous avons exploré plus finement les effets des différents positionnements des acteurs locaux pour faire face aux risques et aux crises. Les collaborations proposées entre les services de gestion de crise et ceux de prévention des risques dans l'administration déconcentrée de l'État se heurtent à des pratiques beaucoup plus intégrées proposées par les agents des intercommunalités. Les effets produits dans l'évolution des dispositifs, et la prise en charge locale des risques, en particulier dans l'urbanisme, sont alors variés.

La typologie proposée au cours du chapitre 5 nous amène d'abord à considérer l'articulation de dispositif comme une pratique relativement bien partagée entre tous les acteurs locaux. Nous avons ainsi montré que tous les dispositifs locaux rencontrés sont pris dans ces articulations. Celles-ci sont néanmoins de différente nature. La typologie à laquelle nous permet d'aboutir ce chapitre insiste sur l'importance d'analyser les risques et les crises comme des catégories enchevêtrées ou bien distinguées pour comprendre les effets de ces articulations.

Le chapitre 6 propose de décliner davantage cette typologie autour de dispositifs centraux dans la prise en charge française des risques, des plans de prévention des risques (PPR). Elle montre comment ces dispositifs, et d'autres analogues visant à assurer la prise en compte des risques dans l'urbanisme, peuvent être transformés par les pratiques d'intégration négociées par les acteurs locaux. Il apparaît ainsi que la réalisation des projets urbains en zone à risque met en exergue aujourd'hui une réelle dépendance à l'existence de dispositifs de gestion de crise. Nous invitons à questionner « la crisification » de l'intégration des risques dans l'urbanisme.

Conclusion générale : résultats et perspectives de recherche

Caractériser et faire face à la diversité de menaces et désordres, en particulier urbains, est une mission assurée largement par l'État français depuis la seconde moitié du XX^e siècle. Reprenant à son compte et contribuant à construire différentes catégories analytiques visant à décrire ces situations de dangers (risques, aléa, incertitude, vulnérabilité, enjeux, sécurité, urgence, etc.), il s'est progressivement structuré et spécialisé autour de ces notions. Deux axes principaux se dessinent : l'identification et l'analyse de « risques », qu'il s'agit ensuite de prévenir, d'une part ; et l'organisation, la préparation et la réponse aux désordres lorsque ceux-ci se manifestent avec plus ou moins de conséquences immédiates et visibles d'autre part.

Or, de multiples sources réglementaires, conceptuelles et opérationnelles invitent à penser la cohérence et la continuité entre l'ensemble des mesures déployées face aux risques et aux crises auxquels la population d'un territoire est exposée. L'analyse que nous avons proposée au cours de cette thèse vise à identifier et analyser la présence de pratiques intégrées dans ce cadre français segmenté.

Là où la question de l'intégration est souvent perçue comme un sujet de collaborations entre acteurs, ou de liens entre des politiques publiques, nous avons déplacé l'analyse auprès des pratiques concrètes des acteurs locaux, pour déployer une compréhension large de la notion « d'intégration ». C'est dans les pratiques de ces différents acteurs locaux, parfois à leurs marges, que nous avons cherché à montrer comment et pourquoi les risques et les crises pouvaient faire l'objet de pratiques communes ou séparées.

Nous revenons en conclusion sur les principaux résultats empiriques et pistes de généralisation tirés de l'analyse multi-située des scènes locales des risques et des crises à Nantes et au Havre. D'abord, l'intégration se manifeste dans une diversité de pratiques locales. Ensuite, dans notre enquête, l'intégration est portée davantage par les acteurs locaux collaborant avec les services déconcentrés de l'État que par ces derniers. Puis, nous reviendrons sur la place qu'occupe la conception des risques et crises comme continus ou distingués dans la proposition de stratégies conçues comme complémentaires ou alternatives. Nous montrons également que les approches multi-risques et les perspectives intégrées se consolident mutuellement. Enfin, nous esquissons des pistes de réflexion à partir d'angles morts de cette thèse, questionnant l'extension possible de la perspective intégrée.

Une diversité des pratiques d'intégrations face aux risques et aux crises

Nous avons commencé par proposer une décomposition des actions menées localement face aux risques et aux crises. Il s'agit de dépasser la segmentation entre prévention des risques et gestion de crise, qui ne rend pas compte de la diversité des moyens d'y faire face : construction de connaissances, actions sur les aléas, réduction de la vulnérabilité du bâti, réduction de la vulnérabilité organisationnelle, information préventive, préparation à la gestion de crise, prévision-

alerte. Ces « stratégies » nous permettent de ne pas nous référer systématiquement aux cadres d'action publique, et constituent un appareil analytique pour penser les pratiques des acteurs locaux. Elles sont inscrites dans des temporalités et des logiques d'action différentes. La prévention des risques et la gestion de crise correspondent alors plus à des logiques d'action qu'à des cadres précis de politiques publiques. Nous avons mobilisé cette grille de lecture tout au long de la thèse.

Dès lors, une grande diversité d'objets, d'espaces, et de modalités d'intégrations des pratiques locales face aux risques et aux crises émerge – montrant les façons dont les risques et les crises peuvent faire l'objet de « pratiques communes ».

Les objets d'intégration, c'est-à-dire, ce sur quoi elles opèrent, sont variés. Nous avons vu comment, localement, toutes les stratégies et les dispositifs pour faire face aux risques et aux crises ne peuvent fonctionner isolément. Des pratiques d'articulation font partie de l'activité quotidienne des agents locaux, qui les déploient dans de multiples directions. Nous avons néanmoins vu que certaines stratégies faisaient plus aisément l'objet d'intégration : c'est le cas en particulier du sujet de l'alerte, et des phases post-crise. À l'inverse, la lutte contre les aléas est moins aisément intégrée et articulée aux autres dispositifs locaux. Nous avons néanmoins pu mettre en lumière quelques cas, comme la « réduction du risque à la source » opérée dans le cadre du PPRT du Havre, qui conduit à réduire l'aléa pour éviter des mesures de prévention des risques.

Les espaces d'intégration sont également variés. Nous montrons dans la deuxième partie de la thèse que si l'intégration peut être pensée au travers des collaborations entre des acteurs qui font des risques ou des crises leurs objets respectifs d'intervention, l'intégration peut également être abordée à l'aune du positionnement d'un unique acteur. Il ne s'agit donc plus seulement de penser l'intégration comme une question de collaboration entre acteurs qui interviendraient soit sur les risques, soit sur la crise, ou sur un type de prise particulier. L'intégration apparaît plutôt comme une pratique diffusée au sein des scènes locales des risques, qui se manifeste dans une pluralité de pratiques plus ou moins régulières menées par les acteurs locaux. Elle se concrétise par les positionnements et les articulations de dispositifs quotidiens adoptés par les acteurs locaux.

Nous proposons ensuite dans la troisième partie de la thèse une typologie pour rendre compte de la diversité de ces modalités d'intégration lorsqu'elles sont abordées sous l'angle des articulations de dispositifs socio-techniques. La typologie « idéal-typique » élaborée, distinguant les articulations par circulation, intermédiaires, porosité et transfert, permet de saisir la façon dont les dispositifs locaux sont transformés ou non par ces articulations. L'enjeu est aussi de comprendre comment évoluent les modalités de faire face aux risques et aux crises localement – les articulations doivent alors être saisies dans une perspective temporelle, et ne sont pas figées. Nous avons ainsi vu qu'une articulation prenant une forme de porosité dans un premier temps peut conduire par la suite à un transfert - par exemple, si nous avons qualifié le dispositif des Plans de mise à l'abri des activités économiques (PMA-AE) comme créateur de porosités dans le chapitre 5, sa pratique telle que nous l'avons décrite au chapitre 6 laisse à penser davantage de situations où les mesures de préparation sont alternatives aux mesures de prévention. Nous montrons ainsi que toutes les articulations n'ont pas les mêmes implications territoriales. Si les articulations par circulation et par intermédiaire ne transforment par les dispositifs locaux existants, elles contribuent néanmoins à les mettre en cohérence, renforçant par ce biais l'intégration de la scène locale. C'est ainsi que les dispositifs d'alerte et d'information développés sur la zone industrialo-portuaire du Havre (ZIP-Alerte et Allo-

industrie) sont pensés pour occuper des espaces intermédiaires entre les stratégies existantes, sans affecter les outils déjà en place. En revanche, les articulations par porosité et transfert induisent des modalités d'intégration susceptibles de transformer de façon bien plus importante les scènes locales des risques. Nous avons ainsi montré comment une compréhension enchevêtrée des risques et des crises portée au moment de l'élaboration du plan de continuité d'activité du département des transports à la métropole de Nantes conduisait ses agents à envisager des travaux d'aménagement, réduisant *in fine* la vulnérabilité physique de leur infrastructure.

Quel(s) acteur(s) pour les approches intégrées ?

La multiplication du nombre d'acteurs impliqués localement dans la gestion des risques et des crises peut faire craindre une certaine fragmentation de l'action publique locale. Mais il apparaît que cette fragmentation n'implique pas nécessairement un cloisonnement entre les acteurs et les dispositifs – au contraire, en apportant de nouveaux positionnements, moins prisonniers des héritages réglementaires des services de l'État, ces acteurs sont en mesure de proposer de vraies innovations dans les pratiques d'intégrations. Deux points de ce résultat sont à retenir.

D'abord, l'émergence d'une pratique intégrée que nous avons qualifiée de proposition pour « vivre avec » les risques et les crises chez les services intercommunaux est liée à la présence du « flou » de leur activité. C'est parce qu'ils avaient peu de cadres formels pour réglementer leur activité que les agents des services intercommunaux ont pu explorer la diversité des stratégies pour faire face aux risques et aux crises, et réussissent à acquérir une légitimité transférée d'un domaine à l'autre. Or, dans des contextes d'institutionnalisation de l'action publique et de rationalisation de l'activité que nous avons pu exemplifier au chapitre 4 (contrôle administratif et budgétaire, nouvelles compétences obligatoires sur certaines politiques des risques et des crises), ce « flou » est susceptible de se dissiper. Dès lors le maintien des pratiques intégrées reste en suspens.

Par ailleurs, mettre en avant le caractère proactif des collectivités locales va à rebours d'autres travaux précurseurs sur la question de l'intégration des politiques publiques face aux risques et aux crises. L'État, en maintenant deux conceptions fortement distinctes des risques et des crises, constitue deux domaines de politiques publiques maintenus à l'agenda, et semble alors plus à même de porter des propositions d'intégration (Beucher et Reghezza-Zitt 2008), alors que les collectivités locales peuvent apparaître peu présentes sur le sujet. Cela peut s'expliquer sans doute par la grande fragmentation des collectivités locales franciliennes, et la faiblesse structurelle de l'administration intercommunale – de façon générale, mais également en matière de risque et de crise. L'enquête menée ici invite à ne pas transposer les résultats franciliens à d'autres territoires – et à considérer une exceptionnalité parisienne, liée à sa structuration administrative spécifique. Au contraire, en dehors de l'espace francilien, les collectivités locales apparaissent bien davantage motrices dans l'élaboration, la conceptualisation, et la mise en œuvre d'approches intégrées des risques et des crises. Les services de l'État déconcentrés semblent même parfois résister à certaines pratiques d'articulations proposées. Ils peuvent mettre en place certains fonctionnements intégratifs, mais ceux-ci apparaissent mis en lumière, encouragés, et poussés à se déployer, à partir des négociations menées entre l'État déconcentré et les collectivités locales.

Si les agents de l'État déconcentré sont encouragés à adopter des perspectives plus intégrées par les acteurs locaux, ce sont pourtant des dispositifs réglementaires dont ces derniers se saisissent qui facilitent le plus les approches intégrées. C'est le cas de la construction ou le maintien d'activités en

zones exposées à des aléas, ou les cadres de réflexions transversaux proposés en application de la directive inondation. Il semble donc exister une certaine «schizophrénie», au sein des fonctionnements de l'État, entre promotions d'approches intégrées et de dispositifs articulés, et maintien d'une réelle distinction en son sein. Conserver une distinction des catégories de risque et de crise comme distinctes apparaît aussi comme un moyen de résister à des évolutions que peuvent générer les articulations.

Enfin, nous n'avons pas pu déterminer si les intercommunalités étudiées dans nos deux cas sont «précurseurs» d'approches intégrées amenées à se développer, ou bien des exceptions dans la diversité institutionnelle française. En ce qui concerne la création et la structuration de services intercommunaux des risques et des crises, elles apparaissent bien finalement précurseurs : l'enquête de Mathilde Gralepois en 2008 témoignait d'un mouvement plus général de mise en place de ces services. Depuis, nous avons vu dans le chapitre 4 que des évolutions réglementaires les confortaient. En revanche, la proposition d'approche transversale que proposent ces services semble moins évidente à maintenir au cours de ces institutionnalisations.

Risques et crises comme continus ou distingués, des pratiques complémentaires ou alternatives

Notre première hypothèse renvoyait à la négociation simultanée des catégories de risques et de crise, dans les pratiques locales pour y faire face. La deuxième partie de la thèse met en lumière deux façons très différentes de construire les risques et les crises comme catégories d'action publique. Au sein des services déconcentrés de l'État, risques et crises constituent des catégories relativement indépendantes, construites au travers d'expertises disjointes. À l'inverse, les services intercommunaux proposent de construire un objet plus transversal, « les risques endo-urbains ».

C'est dans la mise en dialogue, autour des dispositifs mis en place localement, que se saisit la confrontation de ces deux modalités d'envisager ces catégories, et qu'elles sont alors négociées. Notre troisième partie montre que les articulations entre dispositifs sont susceptibles de questionner la frontière entre ce qui doit faire l'objet d'une prise en charge par des dispositifs de « risque », et ce qui doit être pris en charge par des dispositifs de « crise ». À travers les propositions et négociations des articulations opérées localement, c'est la définition de ce qui fait « risque » ou « crise » potentielle qui est en jeu. Nous avons vu qu'un certain nombre de propositions insistaient sur la continuité des notions, et la complémentarité entre les mesures pour y faire face, quand d'autres créent des distinctions entre ce qui doit faire l'objet de prévention, et ce qui peut faire l'objet de gestion de crise.

Or, la mise en perspective dynamique et située localement de ces différentes articulations nous permet de comprendre comment les acteurs locaux négocient les articulations. Nous avons ainsi montré que les collectivités locales sont porteuses d'une approche territorialisée et plus souple de la façon de faire face aux risques et aux crises, que nous avons qualifiée de « vivre avec les risques et les crises », en faisant évoluer la notion de « risques endo-urbains » proposée par Mathilde Gralepois. En formulant une vision alternative de l'intégration et de la continuité entre les notions, les acteurs locaux font bouger les frontières entre ce qui peut être saisi comme un objet de « risque », ou de « crise ». À partir du moment où il s'agit d'un même objet, les différentes stratégies pour y faire face peuvent être combinées plus librement. De ce fait, ce qui fait l'objet de mesures de prévention peut avoir tendance à diminuer, quand le périmètre des dispositifs de gestion de crise augmente. En ce sens, nous prolongeons les travaux sur la « crisification » de la société amorcés par

des sociologues et des géographes (Borraz et Gisquet 2019 ; Aguiton, Cabane, et Cornilleau 2019 ; McGowran et Donovan 2021), en montrant comment la prévention des risques est susceptible d'être réduite dans son périmètre.

Cette « crisification » nous semble être le moyen d'assurer une acceptation plus aisée de la prise en compte des risques, notamment dans l'aménagement urbain. Ainsi, les approches proposant davantage de continuité entre les notions de risque et de crise, et les pratiques d'articulation entre dispositifs de prévention des risques et de gestion de crise contribuent à « territorialiser » les risques et les crises, au sens de prise en compte des spécificités locales, et inscription spatiale. Plusieurs éléments nous conduisent à ce résultat :

D'abord, nous avons démontré que c'est en partie grâce à la constitution de compétences en matière de gestion de crise, reconnues légitimes et pertinentes au sein de leur organisation, que les services intercommunaux des risques et des crises parviennent à investir le champ de la prévention des risques, qui leur restait relativement hermétique il y a une vingtaine d'années. Ils engagent alors un dialogue étroit avec les services d'urbanisme locaux, fondé davantage sur la collaboration que la confrontation.

Par ailleurs, nous avons montré que le déploiement d'approches intégrées entre risque et crise participe à débloquent un certain nombre de tensions locales, au sujet de l'insertion des risques dans l'aménagement urbain. La mise en place d'un transfert au cours de l'élaboration des PPRT, entre des mesures urbanistiques et foncières, vers un ensemble de mesures organisationnelles et urbanistiques, ou même seulement organisationnelles répond à la demande de maintien des activités économiques dans des espaces soumis à des dangers élevés. De même l'évolution des réglementations sur la construction en zone inondable, accompagnée par une place croissante aux dispositifs de préparation à la gestion de crise, sort la scène locale nantaise de la confrontation entre service d'urbanisme et services déconcentrés de l'État.

Ainsi, des formes de territorialisation de l'action publique locale face au risque sont rendues possibles. Nous avons formulé l'hypothèse que la territorialisation et le nombre plus important d'acteurs contribuaient aux approches intégrées. Nous montrons finalement qu'en retour, les approches intégrées contribuent à la territorialisation des risques et des crises. La territorialisation et l'intégration des pratiques face aux risques et aux crises vont donc de pair et se renforcent mutuellement.

Des approches multi-risques qui renforcent la perspective intégrée ?

Nous soulevons, dans notre deuxième hypothèse, l'idée que les approches « multi-risques » confortent l'intégration des pratiques face aux risques et aux crises. La réponse à cette hypothèse n'a rien d'évident : les pratiques d'intégration entre risque et crise que nous avons mises en lumière concernent pour la plupart un type de risque en particulier. Les travaux portant sur l'intégration entre risque et crise ont été développés en particulier sur les inondations (Hegger et al. 2016 ; Dieperink et al. 2016), et n'abordent pas vraiment la problématique multi-risque. Cela correspond à un parti pris fort d'enquête, qui consiste à « suivre » les pratiques locales d'acteurs, que nous dévoilons multi-risques. L'enquête met ainsi en lumière la diversité de ces approches multi-risques, qui contribuent différemment à l'émergence de pratiques intégrées entre risque et crise.

Les approches multi-risques sont d'abord inscrites au sein des pratiques mêmes de gestion de crise : de nombreuses dimensions de la planification sont opérées avec une approche générique qui ne tient pas compte de la nature des aléas. La consolidation de la place de nouveaux acteurs locaux dans la gestion de crise (les DDT(M) et les échelons intercommunaux en particulier, mais également d'autres acteurs comme les opérateurs de réseaux, telle l'entreprise Enedis), participe à diffuser cette première approche multi-risque. Des acteurs plus traditionnellement chargés de la prévention y sont alors familiarisés. En ce sens, ce sont plutôt les pratiques intégrées qui semblent contribuer au déploiement de perspectives multi-risques. Mais c'est bien parce que la gestion de crise s'intéresse à une grande diversité de dangers qu'elle est susceptible de mobiliser des expertises de risques variées. Parmi les articulations que nous avons décrites, plusieurs avaient pour point de départ une perspective multi-risque des dispositifs de gestion de crise. Ainsi, la question de la vulnérabilité des réseaux au Havre est mise à l'agenda local à partir d'un épisode de black-out entraînant un accident sur la plateforme industrielle. Les acteurs locaux s'en saisissent pour proposer une démarche collaborative qui investit de multiples champs des risques locaux, et en particulier la réduction de la vulnérabilité aux submersions marines, alors encore difficilement mise à l'agenda.

Les approches multi-risques consistent également à comparer les modalités de définition et de prise en charge de différents risques. Ainsi, nous avons montré que les acteurs locaux n'hésitent pas à créer des parallèles entre les procédures mises en œuvre localement. L'élaboration des plans de prévention des risques est propice à ces comparaisons : les acteurs locaux sont similaires ainsi que leurs modalités d'interactions, les processus de définition, d'évaluation, et de réponse aux risques suivent les mêmes principes épistémiques et législatifs. Dès lors, des articulations réalisées pour un type de risque particulier peuvent être envisagées, par transposition, pour un autre type de risque. C'est ce que s'efforcent de proposer les acteurs havrais dans la rédaction du plan de prévention des risques littoraux, très souvent comparé au plan de prévention des risques technologiques. Là où des transferts ont été possibles, et la définition des risques revue dans le PPRT, ils souhaitent opérer de même pour le PPRL.

Les approches multi-risques consistent enfin à considérer les combinaisons possibles entre différents risques – et la façon dont les réponses mutuelles peuvent s'affecter. Du fait de l'organisation en silo des réglementations françaises, ce type d'approche apparaît encore marginal, même dans le champ de la gestion de crise. L'analyse des réseaux et des effets dominos en constitue le principal volet identifié. À Nantes comme au Havre, des initiatives pour penser la vulnérabilité des réseaux donnent lieu à des approches intégrées sur les risques et les crises, et des situations d'enchevêtrements entre les dispositifs. Plus qu'une contribution des approches multi-risques aux pratiques intégrées face aux risques et aux crises, il nous semble donc que ces deux types de pratiques se renforcent mutuellement.

Contribution aux analyses des catastrophes et aux approches multirisques

La démarche que nous avons adoptée, partant des pratiques locales pour comprendre plus précisément les effets des appels à « intégrer » les politiques publiques face aux risques et aux crises, nous semble productive pour l'analyse des catastrophes, des risques et des crises plus généralement. Si chacun de ces objets mérite d'être analysé en lui-même, leur croisement est fécond. Les perspectives « multi-risques » en particulier sont intéressantes.

Là où les travaux qui portent sur l'intégration des politiques publiques mettent en lumière de multiples cloisonnements et des barrières, pour explorer comment les dépasser (Gilissen et *al.* 2016 ; Dieperink et *al.* 2016), nous proposons de comprendre l'intégration comme une pratique plus commune et concrète des acteurs locaux. Cela nous permet de rendre compte de pratiques bien plus variées d'intégration, et de ne pas postuler *ex ante* leurs effets nécessairement vertueux.

Il nous semble également essentiel de développer des analyses de ces pratiques intégrées sans passer par le filtre, la perspective, d'une catastrophe. Celle-ci oriente la compréhension des articulations à l'aune des défaillances. Comme l'analyse de la sécurité industrielle ne peut se faire sans une compréhension des fonctionnements normaux et habituels de ces organisations (Gilbert 2007b ; Gisquet et Borraz 2020), nous soutenons l'idée que le champ des *disaster studies* bénéficie d'un dialogue avec les champs plus spécifiques des études de risque, et de gestion de crise.

Là où ces analyses voient la diffusion de la notion de « résilience » comme un projet d'individualisation et de déresponsabilisation de l'État au profit de collectivités et communautés locales, nous montrons qu'elle s'insère dans un cadre plus complexe de négociation de ce qui fait risque et crise localement. Le déplacement de ce qui fait risque ou crise permet, *in fine*, de sortir de situations de confrontations.

La posture d'enquête multi-risque s'est avérée indispensable pour ne pas manquer certaines opérations d'articulations menées localement, et qui font sens pour les acteurs. Elle est néanmoins délicate et difficile, et l'enquête déployée ici a rencontré plusieurs écueils dans sa mise en œuvre. Parties de l'idée d'étudier la gestion locale de « trois » risques prédéfinis à l'avance (inondation, risque technologique, et terrorisme), nous avons fait évoluer l'angle d'entrée, pour aborder les risques et les crises saisis comme tels par les acteurs locaux. Les pratiques multi-risques apparaissent alors présentes localement, mais elles n'occupent pas l'essentiel de l'activité des acteurs locaux. Par ailleurs, les « risques terroristes » n'ont pu être investigués de la même façon que d'autres, mais sont néanmoins régulièrement présents : cela illustre les frontières instables des catégories de risque. Cette instabilité interroge aussi bien par les praticiens que les chercheurs : jusqu'où étendre les perspectives multi-risques ?

Ce n'est finalement pas tellement la perspective multi-risque par « comparaison » qui est la plus fertile, mais celle où les différents risques se croisent, pouvant former des combinaisons possibles (risque systémique, ou compound). Soulignons que cette perspective multi-risque est également coûteuse du point de vue de l'enquêtrice, puisqu'il reste nécessaire de rentrer dans la spécificité de chaque « risque » et « crise », avant de comprendre leurs relations possibles.

Des possibilités de pratiques intégrées autour de la « démocratie des risques » ?

Si l'enquête rend compte d'un certain élargissement des acteurs locaux participant à la définition et la prise en charge des risques et des crises, elle n'a jamais atteint un public plus large, posant la question de la participation des habitants, résidents, ou usagers d'un territoire à la définition de ses risques et des situations de crise.

La conceptualisation initiale que nous avons proposée faisait pourtant de « l'information préventive » un potentiel objet de pratiques communes mêlant des objectifs de préparation et de prévention. Des initiatives dans ce sens existent dans d'autres territoires métropolitains

(Borelly 2019). Or cela n'a été que très peu le cas dans nos terrains d'enquête : pourquoi ? Sans doute pouvons-nous avancer que la question de la démocratie citoyenne locale est longtemps restée un angle marginal des politiques de prévention des risques et de gestion de crise de manière plus générale, au travers du cadrage « éducationnel » et « pédagogique » de cette perspective citoyenne, via l'information préventive. Malgré des initiatives visant à intégrer les habitants, par des processus de concertation (Blanc et *al.* 2009), des dispositifs d'information ciblés (Glatron et Beck 2010), la France reste marquée par une approche extrêmement administrative et institutionnelle. Les risques et les crises constituent des catégories d'action publique, certes contestées et évolutives, mais discutées au sein d'un cénacle qui ne s'étend pas à l'ensemble de la population concernée. Ce sont essentiellement des professionnels qui sont concernés et impliqués : gestionnaires de réseaux, entreprises privées riveraines des installations à risque, aménageurs et opérateurs immobiliers, etc.). Les populations riveraines et exposées à un ou des risques ne sont réellement investies qu'à la marge par les dispositifs réglementaires, et sont susceptibles de se manifester par une pluralité d'autres moyens dans les controverses portant sur les risques – controverses qui constituent un champ d'études à part entière (Callon, Lascoumes, et Barthe 2001 ; Chateauraynaud, Fourniau, et Leborgne 2012).

Les travaux sur les catastrophes font pourtant de la participation des communautés locales un élément structurant de la capacité à faire face – suivant le principe du *community based disaster risk management* (Cabane et Revet 2015). Dans des contextes de crise ou de menace, les « profanes exposés » s'expriment pleinement, aussi bien sur leur propre situation, que celle de la collectivité (Roux 2007). Les questions de démocratie en matière de risque ont fait l'objet de propositions multiples. Elles se déploient à l'échelle nationale essentiellement : pour montrer qu'en situation d'incertitudes, les modalités d'organisation de production des connaissances gagnent à être ouvertes et inclusives (Callon, Lascoumes, et Barthe 2001) ; ou que la segmentation des procédures participatives empêche les parties prenantes de saisir véritablement les enjeux d'une régulation (Luneau et Fourniau 2021). En parallèle, des initiatives de participation à l'échelle locale sont également foisonnantes. Qu'en est-il des dispositifs locaux de participation pour faire face aux risques et aux crises ? Les exemples existants pourraient être investigués, à l'aune de la typologie proposée. Nous pourrions ainsi interroger si saisir les risques et les crises dans davantage de continuité permet de contribuer à de nouvelles façons de penser la démocratie des risques ?

Une comparaison de pratiques de différents processus participatifs pourrait ainsi éclairer la place des approches intégrées entre risque et crise, et identifier si elles contribuent ou non ou renforcer ces participations. Pourraient être concernées les associations d'habitants devant réaliser des travaux dans le cadre des PPRT ; des associations de vigilance créées autour des cours d'eau, ou de façon plus classique, les associations de « nez », sur les risques olfactifs.

La construction des expertises locales face aux changements climatiques : des formes plus systématiques d'intégrations ?

Nous l'avons brièvement entraperçu au cours de l'enquête, au travers de la place accordée à la hausse du niveau de la mer, la perspective du changement climatique contribue à bouleverser les catégories de risques et de crise, aussi bien au niveau épistémologique que des catégories d'action publique. Les effets des changements climatiques sur de multiples aléas, susceptibles d'être mis en

risque localement, font évoluer les catégories de risque. Des situations de crise sont plus susceptibles de se manifester.

Dès lors, comment les « experts de risque » deviennent-ils des conseillers en gestion de crise ? La demande plus forte d'expertises et de connaissance scientifiques pour comprendre des crises plus complexes pose de nombreuses questions. Épistémiques d'abord : les savoirs mobilisés pour connaître les risques sont-ils pertinents face aux situations de crise ? Quels peuvent être les processus de constitution des savoirs, face aux incertitudes multiples, et des situations évolutives ? Les questions sont ensuite organisationnelles : les moyens accordés à ces expertises sont-ils idoines ? La capacité à répondre vite à des questions multiples renouvelle la dissonance entre le temps de la science et le temps politique. Ces questions sont enfin démocratiques : si une place plus importante est accordée aux expertises institutionnelles, quelle supervision trouver ? Des travaux ont amorcé ces réflexions, autour de la gestion de crise pandémique en particulier (Bergeron et *al.* 2020), mais également de l'anticipation de la gestion de crise (November et *al.* à paraître).

En somme, c'est l'extension des perspectives intégrées, qui associent les composantes des crises et des risques pour les comprendre et y faire face, que nous pouvons interroger. Si la notion de « vivre avec » les risques et les crises rend compte du déploiement progressif d'approches intégrées dans les pratiques des acteurs institutionnels locaux, est-elle pour autant pertinente pour comprendre les relations des habitants avec les risques et les crises ? En prolongeant la réflexion, les approches intégrées entre risque et crises pourraient sans doute fournir des clés de compréhension pour comprendre l'incontournable et brûlante question de l'adaptation au changement climatique.

Bibliographie

- Adrot, Anouck. 2018. « Les dynamiques d'improvisation en gestion de crise ». Présentation au *Colloque Euridice, Incertitudes et adaptation : l'ordinaire des crises ?*, Maison de la radio, Mars 2018.
- Adrot, Anouck, et Lionel Garreau. 2010. « Interagir pour improviser en situation de crise. Le cas de la canicule de 2003 ». *Revue française de gestion* n°203 (4): 119-31.
- Affeltranger, Bastien, et Nancy Meschin de Richemond. 2003. « Gestion de l'alerte et de l'information lors des crues : conditions et limites d'une démarche participative locale. L'exemple des Deux-Sèvres ». *Flux* n°51 (1): 16-27.
- Agamben, Giorgio. 2005. *State of Exception*. Traduit par Kevin Attell. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Aghion, Philippe, Patrick Artus, Miquel Oliu-Barton, et Bary Pradelski. 2021. « Covid-19 : le faux dilemme entre santé, économie et libertés » *Commentaire* Numéro 174 (2): 289-94.
- Aguiton, Sara Angeli, Lydie Cabane, et Lise Cornilleau. 2019. « Politiques de la « mise en crise ». *Critique internationale* n°85 (4): 9-21.
- Akrich, Madeleine, Michel Callon, et Bruno Latour. 2013. *Sociologie de la traduction: Textes fondateurs*. Paris : Presses des Mines.
- Al Kaabi, Juma. 2017. *La gestion de la menace terroriste. Le système français de prévention et de répression*. Thèse de doctorat en Droit. Université Jean Moulin Lyon 3.
- Alexander, David, Jean-Christophe Gaillard, Ilan Kelman, Fausto Marincioni, Edmund Penning-Rowsell, Dewald van Niekerk, et Lauren J. Vinnell. 2021. « Academic publishing in disaster risk reduction: past, present, and future ». *Disasters* n°45 (1): 5-18.
- Amalberti, René. 1996. *La conduite de systèmes à risques : le travail à l'hôpital*. Paris : Presses universitaires de France.
- AMARIS, et INERIS. 2017. « Résiguides. Se protéger face aux risques industriels. Entreprises riveraines des Seveso seuil Haut ».
- AMARIS, et Métropole de Lyon. 2019. « Livre Blanc, Mise en protection des activités riveraines des sites Seveso seuil haut ».
- Amphoux, Marcel. 1932. « Les industries du Havre ». *Annales de géographie* n°229 (Tome 41): 32-48.
- Anderson, Ben, et Peter Adey. 2012. « Governing events and life: 'Emergency' in UK Civil Contingencies ». *Political Geography* n°31 (1): 24-33.
- Angot, Sylvère. 2020. *La "modernisation de l'État", indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'État dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015)*. Thèse de doctorat en Sociologie. Université Paris-Est
- Anziani, Alain. 2010. « Xynthia : les leçons d'une catastrophe (rapport d'étape) ». *Rapport d'information 554*. Sénat.
- Arab, Nadia, et Marie-Pierre Lefeuve. 2011. « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « entrepreneurs métropolitains » ». *Politiques et management public*, Vol 28/4 : 339-415.
- Arnhold, Valerie. 2019. « L'apocalypse ordinaire. La normalisation de l'accident de Fukushima par les organisations de sécurité nucléaire ». *Sociologie du travail* Vol. 61, n°1.
- Augendre, Marie. 2008. *火山と共に生きる – Vivre avec le volcan : une géographie du risque volcanique au Japon*. Thèse de doctorat en Géographie. Université de Lyon.
- Aujollet, Yvan, Philippe Bellec, Thierry Galibert, Gérard Lehoux, Jean-Michel Nataf, et Laurent Winter. 2015. « Résilience des réseaux dans le champ du MEDDE à l'égard des risques ». *Rapport 008414-03*. CGEDD.
- Bahé, Sophie. 2010. « Risques littoraux et préparation à la gestion de crise : quelles synergies entre l'état et les collectivités territoriales ? Exemple de la gestion des pollutions maritimes ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8 (octobre).

- Baird, Alec, Phil O'Keefe, Ken Westgate, et Ben Wisner. 1975. *Towards an Explanation and Reduction of Disaster Proneness*. Occasional paper n°11. Disaster Research Unit. Bradford: University of Bradford.
- Bamber, Jonathan L., Michael Oppenheimer, Robert E. Kopp, Willy P. Aspinall, et Roger M. Cooke. 2019. « Ice Sheet Contributions to Future Sea-Level Rise from Structured Expert Judgment ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* n°116 (23): 11195-200.
- Barroca, Bruno. 2017. « Ville, risque, systémique ». *Penser la complexité, La vie de la recherche scientifique*, n° 410 (automne): 28-30.
- Barroca, Bruno, Maryline DiNardo, et Irène Mboumoua. 2013. « De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? » *EchoGéo*, n° 24 (juin).
- Barroca, Bruno, et Gilles Hubert. 2008. « Urbaniser les zones inondables, est-ce concevable ? » *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 11 (novembre).
- Barthel, Pierre-Arnaud. 2009. « Faire la preuve de l'urbanisme durable : Les enjeux de la régénération de l'île de Nantes ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 2 (septembre).
- Basta, Claudia, Emmanuel Martinais, et Sandra Decelle-Lamothe. 2019. *De la prévention du risque industriel à la résilience des activités économiques. Vers une démarche de territoire*. Connaissances. Bron: CEREMA.
- Batard, Robin, Aurelie Montarnal, Frederick Benaben, Caroline Rizza, Christophe Prieur, et Andrea Tapia. 2019. « Integrating Citizen Initiatives in a Technological Platform for Collaborative Crisis Management », *ISCRAM 2019 - 16th International conference on Information Systems for Crisis Response and Management*, May 2019, València, Spain.
- Bayet, Cyril. 2000. « Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels ». *Politix* Vol. 13 (50): 129-50.
- Béal, Vincent, Renaud Epstein, et Gilles Pinson. 2015. « La circulation croisée ». *Gouvernement et action publique* Vol. 4 (3): 103-27.
- Beaud, Stéphane, et Florence Weber. 2017. *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*. Paris : La Découverte.
- Beck, Ulrich. 2008. *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. Paris : Flammarion.
- Bénitez, Fanny. 2018. *Faire face ou vivre avec les catastrophes ? Capacités d'adaptation et capacités dans les trajectoires de résilience individuelles et territoriales au sein de l'espace Caraïbe*. Thèse de doctorat en Géographie et aménagement de l'espace. Université Montpellier Paul Valéry.
- Bergeron, Henri, Olivier Borraz, Patrick Castel, et François Dedieu. 2020. *Covid-19: une crise organisationnelle*. Paris : Les Presses de Sciences Po.
- Berger-Sabbatel, Amandine. 2016. *Organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations. Acteurs, outils et modes de management. Le cas des collectivités territoriales face à la crise*. Thèse de doctorat en Sciences de gestion. Université Bretagne Loire.
- Beucher, Stéphanie. 2007. « Le risque d'inondation dans le Val-de-Marne : une territorialisation impossible ? » *Annales de Géographie* n°657 (5): 470-92.
- . 2008. *Risque d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain : les cas de Seine-Amont et de l'Est londonien*. Thèse de doctorat en Géographie. Université de Nanterre - Paris X.
- Beucher, Stéphanie, et Magali Reghezza-Zitt. 2008. « Gérer le risque dans une métropole : le système français face à l'inondation dans l'agglomération parisienne ». *Environnement Urbain / Urban Environment*, Volume 2 (septembre).
- Beucher, Stéphanie, Yvette Veyret, et Magali Reghezza. 2004. *Les risques*. Editions Bréal.
- Bezes, Philippe. 2005. « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française ». *Sociologie du travail* Vol. 47 (4) : 431-50.
- Bezes, Philippe, et Patrick Le Lidec. 2010. « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'État territorial ». *Revue française d'administration publique* n°136 (4): 919.
- . 2016. « Politiques de la fusion : Les nouvelles frontières de l'État territorial ». *Revue française de science politique* n°66 (3): 507.
- Bigo, Didier. 2005. « L'impossible cartographie du terrorisme ». *Cultures & conflits*, février 2005.
- Birkland, Thomas A. 1998. « Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting ». *Journal of Public Policy* 18 (1): 53-74.

- Birkmann, Joern, O. D. Cardona, M. L. Carreño, A. H. Barbat, M. Pelling, S. Schneiderbauer, Stefan Kienberger, et al. 2013. « Framing Vulnerability, Risk and Societal Responses: The MOVE Framework ». *Natural Hazards* 67 (2): 193-211.
- Blanc, Antoine le, Séverine Frère, A.-P. Hellequin, Hervé Flanquart, Frédéric Gonthier, et I. Calvo-Mendieta. 2009. « Le jeu de la concertation autour des sites Seveso : une analyse des dispositifs de gouvernance locale dans l'agglomération dunkerquoise ». VertigO, Hors série 6.
- Boily, Frédéric. 2019. « Le débat entre Gilles Kepel et Olivier Roy. Anatomie d'un désaccord ». *Frontières* 31 (1).
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern, et Bengt Sundelius, éd. 2005. *The politics of crisis management: public leadership under pressure*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- . 2019. « The Transboundary Crisis: Why We Are Unprepared and the Road Ahead ». *Journal of Contingencies and Crisis Management* 27 (1): 94-99.
- Boin, Arjen, et Martin Lodge. 2016. « Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration ». *Public Administration* 94 (2): 289-98.
- Boin, Arjen, et Allan McConnell. 2007. « Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience ». *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15 (1): 50-59..
- Bonnaud, Laure, et Emmanuel Martinais. 2005. « Des usines à la campagne aux villes industrielles : La cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés ». *Développement durable et territoires*, Dossier 4 (juin)
- . 2008. *Les leçons d'AZF chronique d'une loi sur les risques industriels*. Paris : La Documentation française.
- Bonnet, Frédéric (dir). Atout risques. Des territoires exposés se réinventent. Editions parenthèses.
- Bopp, Esteban. 2021. *Évaluation et spatialisation du potentiel offert par les moyens d'alerte centrés sur la localisation des individus. Expérimentations à différentes échelles en France*. Thèse de doctorat en Géographie. Université d'Avignon.
- Borelly, Audrey. 2019. *Comment mesurer l'influence de l'information préventive sur les risques majeurs ? L'intérêt de la mise en situation sur maquette*. Thèse de doctorat en Géographie, Université de Grenoble.
- Borraz, Olivier. 2007. « Risk and Public Problems ». *Journal of Risk Research* 10 (7): 941-57.
- . 2008. *Les politiques du risque*. Gouvernances. Paris : Presses de Sciences po.
- Borraz, Olivier, et Lydie Cabane. 2017. « States of Crisis ». In *Reconfiguring European States in Crisis*, par Desmond S. King et Patrick Le Galès, 394-412. Oxford University Press.
- Borraz, Olivier, et Claude Gilbert. 2008. « Chapitre 12 : Quand l'État prend des risques ». In *Politiques publiques 1*, par Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, 337-57. Paris : Presses de Sciences Po.
- Borraz, Olivier, et Elsa Gisquet. 2019. « L'extension du domaine de la crise ? Les exercices de gestion de crise dans la gouvernance de la filière nucléaire française ». *Critique internationale* n° 85 (4): 43-61.
- Bourg, Dominique, Pierre-Benoît Joly, et Alain Kaufmann, éd. 2013. *Du risque à la menace : penser la catastrophe: colloque de Cerisy*. 1re édition. L'écologie en questions. Paris : Presses universitaires de France.
- Bourrier, Mathilde, éd. 2001. *Organiser la fiabilité*. Collection Risques collectifs et situations de crise. Paris : Harmattan.
- Brevard, Lydiane, Guénola Capron, Françoise Desbordes, Philippe Dugot, Denis Eckert, Marie-Christine Jaillot, Guy Jalabert, et al. 2002. « L'explosion de l'usine AZF à Toulouse : Une catastrophe inscrite dans la ville. » *M@ppemonde* 65 (1): 7.
- Briassoulis, Helen. 2004. « Policy integration for complex policy problems : what, why and how ». Conference *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*. Berlin, December 2004.
- Brun, Alexandre, et Félix Adisson. 2011. « Renouvellement urbain et risque inondation : le plan-guide « Seine-Ardoines » ». *Cybergeo: European Journal of Geography*, octobre 2011.
- Burton, Ian, Robert W. Kates, et Gilbert F. White. 1993. *The environment as hazard*. 2nd ed. New York : Guilford Press.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes, et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.
- Camesella, Christian, Jean-Philippe Caritg, Cyrille Chédot, et Martial Maillard. 2013. « 32 000 emplois sur le complexe industrialo-portuaire du Havre ». n°132. *Les publications régionales*. INSEE Normandie.
- Camp'huis, Nicolas-Gérard, et Claire Devaux-Ros. 2006. « Le diagnostic de vulnérabilité à l'inondation : un outil de prévention efficace ». *Responsabilité et Environnement* n°43 (juillet): 41-48.

- Carr, Lowell Juilliard. 1932. « Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social Change ». *American Journal of Sociology* n°38 (2): 207-18.
- Caspar, Rémi, Stéphane Costa, et Éric Jakob. 2007. « Le cas des inondations par la mer entre l'estuaire de la Seine et la baie de Somme ». *La Météorologie*, n°11.
- Caspar, Rémi, Stéphane Costa, et Éric Jakob. 2007. « Le cas des inondations par la mer entre l'estuaire de la Seine et la baie de Somme ». *La Météorologie*, 11.
- Castagnino, Florent, et Jonathan Fayeton. 2021. « La mise en scène du pacte de sécurité, ou pourquoi les exercices de gestion de crise réussissent toujours ». *Revue française d'administration publique* n° 178 (2): 345-62.
- Cefaï, Daniel, éd. 2010. *L'engagement ethnographique*. En temps & lieux. Paris: Les Éditions de l'EHESS.
- CEPRI. 2011. « La gestion des digues de protection contre les inondations ». CEPRI.
- . 2020. « Le risque inondation oublié par le plan de relance ».
- . 2021. « Les inondations par ruissellement : suivez le guide ! »
- Chabanel, Christiane. 2016. *PCAET, comprendre, construire et mettre en oeuvre : Plan climat-air-énergie territorial découvrez tout ce qu'il faut savoir sur l'évolution réglementaire des plans climat*. Clés pour agir. Angers : ADEME.
- Chassériaux, Aude, et Jean-Pierre Peyon. 2004. « Le projet île de Nantes, ou comment la ville se réconcilie avec son fleuve ». *EESO*, n°22 (octobre): 41-50.
- Chateauraynaud, Francis, et Christian Bessy. 1995. *Experts et Faussaires. Pour une sociologie de la perception*. Métailié.
- Chateauraynaud, Francis, et Didier Torny. 1999. *Les sombres précurseurs: une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Recherches d'histoire et de sciences sociales 87. Paris : Éditions de l'EHESS.
- Chauveau, Etienne, Céline Chadenas, Bruno Comentale, Patrick Pottier, Amandine Blanlœil, Thierry Feuillet, Denis Mercier, et al. 2011. « Xynthia : Leçons d'une Catastrophe ». *Cyberge*, juin.
- Chevillot-Miot, Elie. 2017. *La résilience des territoires littoraux face au risque de submersion marine. Application sur les territoires de la Charente-Maritime et de la Somme*. Thèse de doctorat en Géographie. Université de Nantes (UNAM).
- Chisholm, Donald. 1992. *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. University of California Press.
- Choay, Françoise. 1980. *La règle et le modèle: sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. Espacements. Paris: Seuil.
- Clarke, Lee. 1999. *Mission improbable: using fantasy documents to tame disaster*. Chicago: University of Chicago Press.
- Claverie, Bernard, et Gilles Desclaux. 2016. « C2 - command and control : un système de systèmes pour accompagner la complexité ». *Communication et organisation*, n° 50 (décembre): 255-78.
- Coanus, Thierry. 2008. « Les gestionnaires du risque industriel face aux populations riveraines : une communication impossible ? » *La prévention des risques industriels à l'épreuve de la démocratie locale (2) De la concertation à la décision.*, 18-22. PUCA, LATTIS, ENTIP.
- Coanus, Thierry, Jacques Comby, François Duchêne, et Emmanuel Martinais. 2010. *Risques et territoires interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*. Paris: Lavoisier.
- Coetzee, Christo, et Niekerk Dewald Van. 2012. « Tracking the evolution of the disaster management cycle : a general system theory approach : original research ». *Jamba: Journal of Disaster Risk Studies* n°4 (1): 1-9.
- Cohen, Michael D., James G. March, et Johan P. Olsen. 1972. « A Garbage Can Model of Organizational Choice ». *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Collier, Stephen J. 2008. « Enacting catastrophe: preparedness, insurance, budgetary rationalization ». *Economy and Society* 37 (2): 224-50.
- Collier, Stephen J, et Andrew Lakoff. 2008. « Distributed Preparedness: The Spatial Logic of Domestic Security in the United States ». *Environment and Planning: Society and Space* 26 (1): 7-28.
- Collier, Stephen J., et Andrew Lakoff. 2021. *The government of emergency: Vital systems, expertise, and the politics of security*. Princeton studies in culture and technology. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Collin, Claude. 1988. « L'approche globale des risques urbains : L'expérience de la ville de Marseille ». *Les Annales de la recherche urbaine* 40 (1): 17-24.

- Comby, Jacques. 2004. « Mise en carte et risques de dérives technocratiques dans la prévention des risques ». In *Risques Naturels et Aménagement en Europe*, par Yvette Veyret, Armand Colin, 79-88.
- Comfort, Louise K., Arjen Boin, et Chris C. Demchak, éd. 2010. *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. University of Pittsburgh Press.
- Costa, Stéphane. 1997. *Dynamique littorale et risques naturels. L'impact des aménagements, des variations du niveau marin et des modifications climatiques entre la Baie de Seine et la Baie de Somme (Haute-Normandie, Picardie ; France)*. Thèse de doctorat en Géographie, Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Créton-Cazanave, Laurence. 2010. *Penser l'alerte par les distances. Entre planification et émancipation, l'exemple du processus d'alerte aux crues rapides sur le bassin versant du Vidourle*. Thèse de doctorat en Géographie. Université de Grenoble.
- Créton-Cazanave, Laurence, José-Frédéric Deroubaix, Gilles Hubert, Jocelyne Dubois-Maury, et Valérie November. 2016. « Conditions et possibilités d'un "urbanisme résilient" en zone inondable. Le cas des Ardoines, en région Parisienne ». In *Les villes à la croisée des stratégies globales et locales des enjeux climatiques*, par Florence Rudolf, Presses de l'Université de Laval, 101-31.
- Crozier, Denis, Gwenaél Jouannic, Chloé Tran Duc Minh, Zéhir Kolli, Eric Matagne, et Sandrine Arbizzi. 2017. « Reconstruire un territoire moins vulnérable après une inondation : Une fenêtre d'opportunité encore difficilement mobilisable ». *Espace populations sociétés*, n° 2016/3 (janvier).
- Crozier, Michel, et Jean-Claude Thoenig. 1975. « La régulation des systèmes organisés complexes : Le cas du système de décision politico-administratif local en France ». *Revue française de sociologie* 16 (1): 3-32.
- Dacharry, Monique. 1996. « Les grandes crues historiques de la Loire ». *La Houille Blanche* 7 (6): 47-53.
- Daluzeau, Julie, Mathilde Gralepois, et Clément Oger. 2013. « La résilience face à la normativité et la solidarité des territoires. (Dés)Intégration du concept de résilience dans le Plan de Prévention des Risques d'Inondations du Val de Tours ». *EchoGéo*, n° 24 (juin).
- Dauphiné, André, et Damienne Provitolo. 2007. « La résilience : un concept pour la gestion des risques ». *Annales de géographie* 654 (2): 115.
- . 2013. *Risques et catastrophes observer, spatialiser, comprendre, gérer*. Paris: A. Colin.
- Dautun, Carole. 2007. *Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile*. Thèse de doctorat en Science et génie de l'environnement. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne
- de Bélizal, Edouard. 2012. *Les corridors de labars du volcan Merapi (Java, Indonésie): des espaces entre risque et ressource. Contribution à la géographie des risques au Merapi*. Thèse de doctorat en Géographie. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Deboudt, Philippe. 2010. « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine ». *Cybergeo : European Journal of Geography*, mars.
- Decrop, Geneviève, Christine Dourlens, et Pierre Vidal-Naquet. 1997. *Les scènes locales du risque*. CERPE, Futur antérieur.
- Decrop, Geneviève, et Claude Gilbert. 1993. « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs ». *Politiques et Management Public* 11 (2): 143-57.
- Dedieu, François. 2013. *Une catastrophe ordinaire : la tempête du 27 décembre 1999*. Paris: Éditions de l'EHESS.
- Dedieu, François, et Jean-Noël Jouzel. 2015. « Comment ignorer ce que l'on sait ? La domestication des savoirs inconfortables sur les intoxications des agriculteurs par les pesticides ». *Revue française de sociologie* 56 (1): 105-33.
- Demortain, David. 2019. « Une société (de l'analyse) du risque ? » *Natures Sciences Sociétés* 27 (4): 390-98.
- d'Ercole, Robert, et Pascale Metzger. 2009. « La vulnérabilité territoriale : une nouvelle approche des risques en milieu urbain ». *Cybergeo*, mars.
- d'Ercole, Robert, Jean-Claude Thouret, Olivier Dollfus, et Jean-Pierre Asté. 1994. « Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse ». *Revue de Géographie Alpine / Journal of Alpine Research*, Croissance urbaine et risques naturels dans les montagnes des pays en développement, 82 (4): 87-96.
- DGPR. 2007. « Guide méthodologique : le plan de prévention des risques technologiques ». Ministère de l'Écologie du Développement et de l'Aménagement durables.
- . 2014. « Guide méthodologique : plan de prévention des risques littoraux ». Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et de l'Énergie.

- . 2016. « Guide général : plan de prévention des risques naturels ». Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer.
- . 2017. Rapport 2015-2017 du délégué aux risques majeurs. Ministère de la transition écologique et solidaire
- Dieperink, Carel, Dries L. T. Hegger, M. H. N. Bakker, Z. W. Kundzewicz, C. Green, et P. P. J. Driessen. 2016. « Recurrent Governance Challenges in the Implementation and Alignment of Flood Risk Management Strategies: A Review ». *Water Resources Management* 30 (13): 4467-81.
- Dion, Roger. 1934. *Le Val de Loire, étude de géographie régionale*. Arrault et Cie.
- Direction de la sécurité civile. 2007. « Organisation de la réponse de sécurité civile, pour la protection générale des populations ». Ministère de l'Intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales.
- Djament-Tran, Géraldine. 2015. « La résilience, une question d'échelles ». In *Résilience Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*, par Magali Reghezza-Zitt et Samuel Rufat, ISTE Edition. Collection Ecologie.
- Dobry, Michel. 2009. *Sociologie des crises politiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Donovan, Amy. 2017. « Geopower: Reflections on the Critical Geography of Disasters ». *Progress in Human Geography* 41 (1): 44-67.
- . Amy. 2021. « Experts in Emergencies: A Framework for Understanding Scientific Advice in Crisis Contexts ». *International Journal of Disaster Risk Reduction* n°56.
- Donzelot, Jacques, et Philippe Estèbe. 1994. *L'état animateur : essai sur la politique de la ville*. Ville et société. Paris : Editions Esprit.
- Douglas, Mary. 2005. *De la souillure : essai sur les notions de pollution et de tabou*. Paris : La Découverte.
- Douillet, Anne-Cécile, Laurence Dumoulin, et Séverine Germain. 2011. « Un dispositif sociotechnique à la loupe : le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises ». *Quaderni*, n° 74 (janvier)
- Dournel, Sylvain, Mathilde Gralepois, et Johnny Douvinet. 2015. « Les projets urbains en zones inondables communiquent-ils sur les risques ? Regard sur les politiques d'aménagement de quartiers à Saint-Étienne, Orléans et Nantes ». *Belgeo*, n° 1 (mars).
- Douvinet, Johnny. 2020. « L'alerte par sirènes : une priorité discutable en France ». *Annales de géographie* n°731 (1): 5-32.
- Douvinet, Johnny, Stéphanie Defossez, Arnaud Anselme, et Anne-Sophie Denolle. 2011. « Les maires face aux plans de prévention du risque inondation (Ppri) ». *Espace géographique* 40 (1): 31-46.
- Douvinet, Johnny, Béatrice Gisclard, Jules Sekedoua Kouadio, Clotilde Saint-Martin, et Gilles Martin. 2017. « Une place pour les technologies smartphones et les Réseaux Sociaux Numériques (RSN) dans les dispositifs institutionnels de l'alerte aux inondations en France ? » *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- Drobenko, Bernard. 2010. « Directive inondation : La prévention impérative ». *Revue juridique de l'environnement* Volume 35 (1): 25-35.
- Dubois, Vincent. 2010. « Chapitre 10 : Politiques au guichet, politique du guichet ». In *Politiques publiques 2*, par Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, 265-68. Paris : Presses de Sciences Po.
- Dubois-Maury, Jocelyne, et Claude Chaline. 2002. *Les risques urbains*. Paris: Armand-Colin.
- Dupic, Emmanuel. 2016. *La sécurité en France*. Bréal.
- Dupuy, Jean-Pierre. 2002. *Pour un catastrophisme éclairé: quand l'impossible est certain*. La couleur des idées. Paris: Éditions du Seuil.
- Durand, Séverine. 2006. *Vivre avec la possibilité d'une inondation ? Ethnographie de l'habiter en milieu exposé... et prisé*. Thèse de doctorat en Sociologie. Aix Marseille Université.
- Duran, Patrice. 2006. « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993 ». *Revue française d'administration publique* 120 (4): 757-76.
- Duveau, Abel. 1867. « Destruction des inondations ». Archives historiques de la ville de Tours.
- Dynes, Russell R., et B.E. Aguirre. 1979. « Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change ». *Disasters* 3 (1): 71-74.
- Elineau, Sylvain. 2013. *Le risque naturel côtier sur la communauté d'agglomération du Havre (Haute-Normandie) : Une évaluation des aléas*. Thèse de doctorat en Géoscience. Université du Havre.

- Elineau, Sylvain, Anne Duperret, Pascal Mallet, et Rémi Caspar. 2010. *Le Havre : une ville côtière soumise aux submersions marines et aux instabilités de falaises littorales*. Journées Impacts du changement climatique sur les risques côtiers, BRGM, Orléans, novembre 2010. *pays en développement*, 82 (4): 87-96.
- Enedis. 2017. Dossier de presse "Être prêt face au dérèglement climatique".
- Escudier, Aurélie, Pierre-Adrien Hans, Christophe Astier, et Jean-Luc Souldadié. 2016. « Prévion des inondations : gestion de crise et partage de l'information des zones inondées ». *La Houille Blanche*, n° 5 (octobre): 5-10
- Estèbe, Philippe. 2004. « 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: 13-25.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, et Theda Skocpol, éd. 1985. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ewald, François. 1986. *L'Etat providence*. Paris : B. Grasset.
- . 1991. « Insurance and risk ». In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, par Graham Burchell, Colin Gordon, et Peter Miller, University of Chicago Press, 318. Chicago.
- Fabiani, Jean-Louis, et Jacques Theys, éd. 1987. *La Société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*. Paris: Presses de l'École normale supérieure.
- Falzon, Mark-Anthony. 2016. *Multi-Sited Ethnography: Theory, Praxis and Locality in Contemporary Research*. Routledge.
- Faytre, Ludovic. 2010. « Zone inondable : des enjeux toujours plus importants en Ile-de-France ». 516. *Note rapide*. Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France.
- Fenech, Georges, et Sébastien Pietrasanta. 2016. *Rapport d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*. 3922. Assemblée nationale.
- Fortin, Pascal. 2012. « Soixantième anniversaire du plan ORSEC : Histoire et actualité d'une planification générique, intersectorielle et interministérielle de gestion de crise ». *La LIREC*.
- Foucault, Michel. 2004. *Sécurité, territoire, population*. Cours de Michel Foucault au Collège de France 1977/78. Paris : Gallimard: EHESS: Seuil.
- Foussard, Valérie, Antoine Cuvilliez, Philippe Fajon, Cédric Fisson, Patrick Lesueur, et Olivier Macur. 2010. *Évolution morphologique d'un estuaire anthropisé de 1800 à nos jours*. Rouen : GIP Seine-Aval.
- Frémont, Antoine. 2013. « Le Havre, l'axe Paris-Seine et les routes maritimes mondiales ». *Esprit* Juin (6): 69-80.
- Fressoz, Jean-Baptiste. 2009. « Circonvenir les circumfusa. La chimie, l'hygiénisme et la libéralisation des « choses environnantes » : France, 1750-1850 ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 56-4 (4): 39.
- . 2011. « Le décret de 1810 : la libéralisation des « choses environnantes » ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* n° 62 (2): 16-22.
- . 2012. *L'apocalypse joyeuse, une histoire du risque technologique*. Paris : Seuil.
- Fressoz, Jean-Baptiste, et Dominique Pestre. 2013. « Risque et société du risque depuis deux siècles ». In *Du risque à la menace: penser la catastrophe: colloque de Cerisy*, par Dominique Bourq, Pierre-Benoît Joly, et Alain Kaufmann, 1re édition, 17-56. *L'écologie en questions*. Paris : Presses universitaires de France.
- Gaillard, Jean-Christophe, et Jessica Mercer. 2013. « From Knowledge to Action: Bridging Gaps in Disaster Risk Reduction ». *Progress in Human Geography* 37 (1): 93-114.
- Galland, Jean-Pierre. 1998. « Les risques du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement ». 10. *Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique*. Paris : Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques.
- . 2003. « Calculer, gérer, réduire les risques : des actions distinctes ? » *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 106: 37-44.
- . 2006. « Gestion Des Risques, Lutte Contre Le Terrorisme ». *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* 48 (3): 359-81.
- . 2010. « Critique de la notion d'infrastructure critique ». *Flux* n° 81 (3): 6.
- Galland, Jean-Pierre, François Gillet, Emmanuel Martinais, Olivier Borraz, Frédéric Ocqueteau et Claude Gilbert. 2007. « Évaluer les risques et mieux prévenir les crises modernes ». *Le documentation française*, Regards sur l'actualité, n° 328 (février).

- Garry, Gérald, et Edmond Graszak. 1999. *Plans de prévention des risques naturels, PPR, risques d'inondation : guide méthodologique*. Édité par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Paris : la Documentation française.
- Geffroy, Alexandre. 2018. *La territorialisation de l'action publique en situation de crise : le cas des farines animales dans le contexte de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) en France*. Thèse de doctorat en Géographie. Université de Rouen Normandie.
- Genieys, William, et Patrick Hassenteufel. 2012. « Qui gouverne les politiques publiques ? » *Gouvernement et action publique* Vol. 1 (2): 89-115.
- Gerin, Sarah. 2011. *Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles : Contribution au changement de l'action publique de prévention*. Thèse de doctorat en en Dynamique des milieux et risques. Université Paris Diderot.
- Gervais, Julie. 2010. « Fusionner pour durer ? Légitimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 76 (3): 453-68.
- Ghiotti, Stéphane. 2006. « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence ». *Développement durable et territoires*, Dossier 6 (février).
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
- Gilbert, Claude, eds. 1990. *La Catastrophe, l'élu et le préfet*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- . 2002. *Risques collectifs et situations de crise Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*. L'Harmattan.
- . 2003. « La fabrique des risques ». *Cahiers Internationaux de Sociologie* 114: 55-72.
- . 2007a. « Comment gérer les crises ? Les pouvoirs publics face à des risques polymorphes ». *La documentation française*, Regards sur l'actualité, 1 (328): 61-77.
- . 2007b. « Crisis Analysis: Between Normalization and Avoidance ». *Journal of Risk Research* 10 (7): 925-40.
- . 2009. « La vulnérabilité, une notion vulnérable ? » In *Risques et environnement, recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, par Sylvia Becerra et Anne Peltier, 23-40. Sociologies et environnement. Paris : L'Harmattan.
- . 2013. « De l'affrontement des risques à la résilience. Une approche politique de la prévention ». *Communication & langages* 2 (176): 65-78.
- Gilbert, Claude, Frédéric Caille, et Cyril Lemieux. 1998. « Des objets à géométrie très variable. Entretien avec Claude Gilbert ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 11 (44): 29-38.
- Gilissen, Herman Kasper, Meghan Alexander, Jean-Christophe Beyers, Piotr Chmielewski, Piotr Matczak, Thomas Schellenberger, et Cathy Suykens. 2016. « Bridges over Troubled Waters: An Interdisciplinary Framework for Evaluating the Interconnectedness within Fragmented Domestic Flood Risk Management Systems ». *The Journal of Water Law*.
- Gill, Joel C., et Bruce D. Malamud. 2016. « Hazard Interactions and Interaction Networks (Cascades) within Multi-Hazard Methodologies ». *Earth System Dynamics* 7 (3): 659-79.
- Gisquet, Elsa, et Olivier Borraz. 2020. « Simuler une crise : la construction de la réalité dans les exercices d'accident nucléaire ». *Sociologie* Vol. 11 (4): 385-98.
- Gleyze, Jean-François, et Magali Reghezza. 2007. « La vulnérabilité structurelle comme outil de compréhension des mécanismes d'endommagement ». *Géocarrefour* 82 (1-2).
- Godard, Olivier, Claude Henry, Patrick Lagadec, et Erwann Michel-Kerjan. 2002. *Traité des nouveaux risques- Précaution, crise, assurance*. Paris: Gallimard.
- Goeldner-Gianella, Lydie, Agathe Euzen, et Jean-Marcel Dorioz. 2016. « Introduction partie III : comparer des territoires dans le programme Eaux et Territoires ». In *Concilier la gestion de l'eau et des territoires*, par Lydie Goeldner-Gianella, Olivier Barreteau, Agathe Euzen, Magali Pinon-Leconte, Quentin Gautier, et Paul Arnoult, Edition Johanet, 207-18.
- Gourgues, Guillaume, et Matthieu Houser, éd. 2017. *Austérité et rigueur dans les finances locales: une approche comparative et interdisciplinaire*. Collection GRALE. Paris : L'Harmattan.
- Goutx, David. 2014. « Les leçons de l'incorporation de l'expertise hydrogéomorphologique dans la doctrine française de prévention des risques d'inondation ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Volume 14 Numéro 2 (septembre).

- Goze, Maurice. 2012. « Dynamiques territoriales et risques : un quart de siècle après la loi littoral ». *Revue juridique de l'environnement* n° spécial (5): 23-31.
- Graindorge, Joël, et Eric Landot. 2020. *Mettre en œuvre la Gemapi : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations*. Territorial éditions.
- Gralepois, Mathilde. 2004. *La gestion locale des risques urbains*, mémoire de Recherche, Institut Français d'Urbanisme- Ecole Nationale des Ponts et Chaussées- Université Paris-Est / Marne-La-Vallée.
- . 2008. *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*. Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme. Université Paris-Est.
- . 2011. « L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur ». *Géocarrefour*, n° 3-4 (décembre): 271-80.
- . 2019. « Instruments for Strategies to Face Floods through Prevention, Mitigation, and Preparation in Europe: The Age of Alignment ». In *Facing Hydrometeorological Extreme Events: A Governance Issue* par Isabelle La Jeunesse, Corinne Larrue, 28.
- Gralepois, Mathilde, et Johnny Douvinet. 2015. « Au secours des maires ? Réflexions sur les facteurs de blocage institutionnel et de mobilisation d'acteurs dans la mise en place des plans communaux de sauvegarde ». In *Plans communaux de sauvegarde et outils de gestion de crise*, par Frédéric Leone et Freddy Vinet, Presses universitaires de la Méditerranée, 37-48.
- Gralepois, Mathilde, et Sylvain Rode. 2017. « L'urbanisme résilient déforme-t-il la ville ? » *Risques urbains* 17 (2).
- Grangeat, Amelie. 2016. *Vulnérabilité, résilience et effets cascade entre réseaux techniques : apports de la modélisation systémique et spatiale pour la planification et la gestion de crise au profit des opérateurs de réseau et de la sécurité civile*. Thèse de doctorat en Sciences et génie de l'environnement, Ecole des mines de Saint-Etienne.
- Gueben-Venière, Servane. 2015. « De l'équipement à la gestion du littoral, ou comment vivre avec les aléas météo-marins aux Pays-Bas ? » *Géocfluences*, Risques et sociétés.
- . 2017. Les ateliers collaboratifs, un outil de recueil collectif des représentations spatiales ? Exemple appliqué au cas de la gestion d'une crise liée à une crue majeure de la Seine. *EchoGéo* n°41.
- Guerrin, Joana, et Gabrielle Bouleau. 2014. « Remparts ou menaces ? Trajectoires politiques de l'endigement en France, aux Pays-Bas et aux États-Unis ». *Revue internationale de politique comparée* 21 (1): 89-109.
- Guevara Viquez, Sofia. 2020. *De l'instabilité de la notion du risque en milieu urbain .Habitants et gestionnaires face aux inondations à Barrio Luján et la Carpio (San José, Costa Rica)*. Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace, Urbanisme. Université Paris-Est.
- Guevara Viquez, Sofia, Sylvain Rode, et Mathilde Gralepois. 2017. « Le changement radical et silencieux de paradigme sur le développement urbain face aux risques naturels ». *Métropoles*, n° 20 (juin).
- Guihou, Xavier, Patrick Lagadec, et Éric Lagadec. 2006. « Les crises hors cadres et les grands réseaux vitaux, Katrina, mission de retour d'expérience ». Groupe EDF.
- Guillier, Flora. 2016. « Flood Action Programs (PAPI): rating the flood's collective vulnerability through the implementation of an integrated public policy tool ». Présentation à la 3rd European Conference on Flood Risk Management.
- Guillier, Flora. 2017. *Évaluation de la vulnérabilité aux inondations : Méthode expérimentale appliquée aux Programmes d'Action de Prévention des Inondations*. Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace, Urbanisme. Université Paris-Est.
- Guineberteau, Thierry, Catherine Meur-Ferec, et Brice Trouillet. 2006. « La gestion intégrée des zones côtières en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ? » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Volume 7 Numéro 3 (décembre).
- Gunderson, Lance H., et C. S. Holling, éd. 2002. *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, D.C.: Island Press.
- Haidar, Rana. 2013. *Le Préfet de département et la sécurité civile en France*. Thèse de doctorat en Sciences juridiques. Université de Grenoble.
- Hall, Peter A. 2000. « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés ». *Revue internationale de politique comparée* 7 (1): 53-92.

- Halpern, Charlotte. 2010. « Harmoniser par les instruments : La lente émergence d'une politique de traitement des déchets ménagers ». *Séminaire "Grenelle de l'environnement et action publique"*. Grenoble, France.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. 2014. « L'instrumentation et ses effets, débats et mises en perspectives théoriques ». In *L'instrumentation de l'action publique*, par Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Presses de Sciences Po, 15-62..
- Hassenteufel, Patrick. 2016. *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin.
- Hegger, Dries, Peter Driessen, Mark Wiering, Helena van Rijswijk, Zbigniew Kundzewicz, Piotr Matczak, Ann Crabbé, et al. 2016. « Toward More Flood Resilience: Is a Diversification of Flood Risk Management Strategies the Way Forward? » *Ecology and Society* 21 (4).
- Hegger, Dries L. T., Peter P. J. Driessen, Carel Dieperink, Mark Wiering, G. T. Tom Raadgever, et Helena F. M. W. van Rijswijk. 2014. « Assessing Stability and Dynamics in Flood Risk Governance: An Empirically Illustrated Research Approach ». *Water Resources Management* 28 (12): 4127-42.
- Heitz, Carine, Sara Fernandez, et Vincent Laumin. 2018. « Enquêter sur la GEMAPI : quelles origines et quels effets sur les territoires de l'eau ? » *Sciences Eaux Territoires* Numéro 26 (2): 6-11.
- Helias, Annick, Philippe Quevremont, et Claude Truchot. 2009. « Premiers enseignements tirés de la mise en oeuvre des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) ». *Rapport n°006319-01*. Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- Holling, C. S. 1973. « Resilience and Stability of Ecological Systems ». *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1-23.
- Howlett, Michael, et Jeremy Rayner. 2007. « Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements' ». *Policy and Society* 26 (4): 1-18.
- Hutter, Bridget, et Sally Llyod-Bostock. 2017. *Regulatory Crisis. Negotiating the consequences of risk, disasters and crises*. Cambridge University Press.
- IRMA. 2015. « Sauvegarde des populations : PCS, 10 ans après ». *Risques info*, n° 34.
- Jacob, Steve, et Nathalie Schiffino. 2007. « Les politiques publiques du risque ». *Politique et Société* 26 (2-3): 19-26.
- Jacquier, Claude. 2003. « Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe : quelles relations mutuelles ? » Note pour la Délégation interministérielle à la Ville, CERAT, Grenoble.
- Jasanoff, Sheila. 1999. « The Songlines of Risk ». *Environmental Values* 8 (2): 135-52.
- , éd. 2004. *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*. International Library of Sociology. London ; New York : Routledge.
- Jeannot, Gilles. 2011. *Les métiers flous travail et action publique*. Toulouse : Octarès éditions.
- Jebeili, Cécile. 2011. « La réforme de l'intercommunalité ». *Pour* n° 209-210 (2): 49-63.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller. 1987. *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. 1re éd. Recherches politiques. Paris : Presses universitaires de France.
- Jordan, Andrew, et Andrea Lenschow. 2010. « Environmental Policy Integration: A State of the Art Review ». *Environmental Policy and Governance* 20 (3): 147-58.
- Kapucu, Naim. 2003. « Coordinating without hierarchy: public - non-profit partnerships ». International association of schools and institutes of administration.
- . 2008. « Collaborative Emergency Management: Better Community Organising, Better Public Preparedness and Response ». *Disasters* 32 (2): 239-62.
- Kelman, Ilan, Jean-Christophe Gaillard, James Lewis, et Jessica Mercer. 2016. « Learning from the History of Disaster Vulnerability and Resilience Research and Practice for Climate Change ». *Natural Hazards* 82 (1): 129-43.
- Knight, Frank Hyneman. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston and New York: Houghton Mifflin.
- Kojima, Rina. 2020. *Reconstruire dans l'après-Fukushima : responsabiliser et vulnérabiliser par le risque*. Thèse de doctorat en Sociologie, Université Paris-Est.
- Kruczkiewicz, Andrew, Jacqueline Klopp, Joshua Fisher, S. Mason, S. McClain, N. M. Sheekh, Robbie Moss, et al. 2021. « Compound Risks and Complex Emergencies Require New Approaches to Preparedness ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118 (19)
- Lagadec, Patrick. 1981. *Le risque technologique majeur : politique, risque, et processus de développement*. Collection Futuribles. Paris ; New York : Pergamon Press.

- . 1991. *La Gestion des crises : outils de réflexion à l'usage des décideurs*. Paris : Ediscience international.
- . 2015. *Le continent des imprévus : journal de bord des temps chaotiques*. Paris : Manitoba.
- Lagroye, Jacques. 1997. « On ne subit pas son rôle. » *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 10 (38): 7-17.
- Lakoff, Andrew. 2007. « Preparing for the Next Emergency ». *Public Culture* 19 (2): 247-71.
- . 2017. *Unprepared: Global Health in a Time of Emergency*. Oakland, California: University of California Press.
- Langumier, Julien, et Margaux Knispel. 2018. « L'anachronisme de la prévention des risques : les enjeux d'aménagement du présent réévalués depuis le futur des catastrophes possibles ». *Développement durable et territoires*, Vol. 9, n°2 (juin).
- Laporte, Valérie. 2009. « La croissance du nombre de logements en zone inondable ». *Le point sur* n°6. Commissariat général au développement durable-Service de l'observation et des statistiques.
- Larrue, Corinne. 2000. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Collection Logiques politiques. Paris : Harmattan.
- Lascoumes, Pierre. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique* 61 (1): 5-22.
- Lascoumes, Pierre, Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, et Emmanuel Martinais. 2014. *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*. 1re édition. L'écologie en questions. Paris : Presses universitaires de France.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès, éd. 2004. *Gouverner par les instruments*. Gouvernances. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Latour, Bruno. 2004. *Politiques de la nature*. Paris : La Découverte.
- Le Bourhis, Jean-Pierre. 2007. « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) ». *Genèses* n° 68 (3): 75-96.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, et Cyril Bayet. 2002. « Écrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations ». Ministère de l'Écologie et du Développement durable.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, et Emmanuel Martinais. 2014. « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable ? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie ». *Revue française d'administration publique*, 149 (1): 223.
- Le Galès, Patrick. 2011. *Le retour des villes européennes*. Paris : Presses de Sciences Po.
- . 2019. « Gouvernance ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd, par Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, 297-305. Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Saout, Rémy. 2008. « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires ». *Revue française d'administration publique*, 128 (4): 757-66.
- Ledoux, Bruno. 2006. *La Gestion du risque inondation*. Paris : Éditions Tec & Doc.
- . 2018. « Le modèle français de gestion du risque inondation : quelle place pour les territoires face à un État omniprésent ? » In *Inondations 2 : La gestion du risque*, par Freddy Vinet, ISTE Editions, 25-41.
- Lemieux, Cyril, et Yannick Barthe. 1998. « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions ». *Politix* 11 (44): 7-28.
- Leone, Frédéric, et Freddy Vinet. 2011. « La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturels ». In *Vulnérabilité des sociétés et territoires face aux menaces naturelles*, par Freddy Vinet et Frédéric Leone, Presses universitaires de la Méditerranée, 9-25.
- Lhomme, Serge, Damien Serre, Youssed Diab, et Richard Laganier. 2013. « Analyzing Resilience of Urban Networks: A Preliminary Step towards More Flood Resilient Cities ». *Natural Hazards and Earth System Sciences* 13 (2): 221-30.
- Lhomme, Serge. 2012. *Les réseaux techniques comme vecteur de propagation des risques en milieu urbain - Une contribution théorique et pratique à l'analyse de la résilience urbaine*. Thèse de doctorat en Dynamique des milieux et risques. Université Paris Diderot.
- Liao, Kuei-Hsien. 2012. « A Theory on Urban Resilience to Floods—A Basis for Alternative Planning Practices ». *Ecology and Society* 17 (4).
- Lindblom, Charles Edward. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Free Press.

- Lindell, Michael K., éd. 2020. *The Routledge handbook of urban disaster resilience: integrating mitigation, preparedness, and recovery planning*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Lipsky, Michael. 1983. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lizard, Sophie, et Christine Voiron-Canicio. 2016. « Diagnostic systémique de l'adaptabilité du territoire camarguais face à la montée du niveau de la mer ». *Bulletin de l'association de géographes français* 93 (septembre).
- López-Carresi, Alejandro, éd. 2014. *Disaster Management: International Lessons in Risk Reduction, Response and Recovery*. London ; New York: Routledge.
- Magnan, Alexandre, Virginie Duvat, et Emmanuel Garnier. 2012. « Reconstituer les « trajectoires de vulnérabilité » pour penser différemment l'adaptation au changement climatique ». *Natures Sciences Sociétés* 20 (1): 82-91.
- Malochet, Virginie. 2016. « Sécurité : le rôle des acteurs locaux sur fond d'état d'urgence ». *Note rapide de l'IAU*, septembre 2016, n°725.
- Marcou, Gérard. 2015. « L'État, la décentralisation et les régions ». *Revue française d'administration publique* n° 156 (4): 887-906.
- Marcus, George E. 1995. « Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography ». *Annual Review of Anthropology* 24 (1): 95-117.
- Martinais, Emmanuel. 2007. « L'administration des risques industriels : entre renouvellement et stabilité ». *La documentation française*, Regards sur l'actualité, n° 328 (février): 25-37.
- . 2016. « L'élaboration du PPRt de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique ». *Les cahiers de la sécurité industrielle*, 115.
- Martinais, Emmanuel, Cecile Ferrieux, et Gwenola Le Naour. 2010. « Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives. Rapport de recherche ». SPIRAL ; CIRIMI.
- Mason, A.M., Shirley Drew, et David Weaver. 2017. « Managing Crisis-Induced Uncertainty: First Responder Experiences from the 2011 Joplin-Duquesne Tornado ». *International Journal of Disaster Risk Reduction* 23 (août): 231-37.
- McGowran, Peter, et Amy Donovan. 2021. « Assemblage Theory and Disaster Risk Management ». *Progress in Human Geography* 45 (6): 1601-24.
- MEDD. 2005. « Réduire la vulnérabilité des réseaux urbains aux inondations ».
- Medd, Will, et Simon Marvin. 2005. « From the Politics of Urgency to the Governance of Preparedness: A Research Agenda on Urban Vulnerability ». *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13 (2): 44-49.
- MEDDE. 2016. « Bilan de l'activité de la CMI et des instances locales, Juillet 2011 à Juillet 2015 ». MEDDE.
- MEDDTL. 2011a. « La démarche française de prévention des risques majeurs ».
- . 2011b. « Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) : De la stratégie aux programmes d'action. Cahier des charges ».
- MEEM. 2016. « Prévention des risques majeurs, synthèse de la démarche française ».
- Melé, Patrice. 2009. « Identifier un régime de territorialité réflexive ». In *Territoires, territorialité, territorialisation ; controverses et perspectives*, par Martin Vanier, Espaces et territoires, 45-55.
- Mendonça, David. 2007. « Decision Support for Improvisation in Response to Extreme Events: Learning from the Response to the 2001 World Trade Center Attack ». *Decision Support Systems*, Integrated Decision Support, 43 (3): 952-67.
- Meschinet de richemond, Nancy. 2010. « Le risque inondation en ville : une impossible territorialisation ? (Urban flood risk: an impossible territorialization?) ». *Bulletin de l'Association de géographes français* 87 (4): 438-51.
- Metzger, Alexis, Franck David, Philippe Valette, Sylvain Rode, Brice Martin, Jérémy Desarthe, et Jamie Linton. 2018. « Entretenir la mémoire des inondations via les repères de crue ? » *Développement durable et territoires*, n° Vol. 9, n°3 (novembre).
- Metzger, Pascale, et Robert d'Ercole. 2009. « Enjeux territoriaux et vulnérabilité : une approche opérationnelle ». In *Risques et environnement, recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, par Sylvia Becerra et Anne Peltier, 395-401. Sociologies et environnement. Paris: L'Harmattan.

- Metzger, Pascale, et Robert d'Ercole. 2011. « Les risques en milieu urbain : éléments de réflexion ». *EchoGéo*, n° 18 (décembre).
- Metzger, Pascale, Jérémy Robert, Alexis Sierra, Robert d'Ercole, Sébastien Hardy, et Pauline Gluski. 2013. « Dimensions spatiales et territoriales de la gestion de crise : les ressources de décision et d'intervention à Lima et Callao ». *Revue géographique de l'Est* 53 (1-2).
- Meur-Ferec, Catherine. 2006. *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral : un itinéraire de géographe*. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en Géographie. Université de Nantes.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer. 2010. *La gestion du trait de côte*. Paris : Éditions Quae.
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. 2012. « Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Vers la relocalisation des activités et des biens ».
- Mission Risques Naturels. 2019. « Catastrophes naturelles : assurance et prévention ».
- Moatty, Annabelle, Jean-Christophe Gaillard, et Freddy Vinet. 2017. « Du désastre au développement : les enjeux de la reconstruction post-catastrophe ». *Annales de géographie* n° 714 (2): 169-94.
- Morin, Edgar. 1976. « Pour une crisologie ». *Communications* 25 (1): 149-63.
- Moulin, Elodie, José-Frédéric Deroubaix, et Gilles Hubert. 2013. « La constructibilité des zones inondables ou la négociation territoriale de la règle PPRI ». *Géocarrefour* 88 (vol. 88/3): 173-82.
- Mucchielli, Laurent. 2016. « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville « exemplaire » ». *Déviance et Société* 40 (1): 25.
- Muller, Pierre. 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* 50 (2): 189-208.
- . 2010. « Référentiel ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd, par Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet. Presses de Sciences Po.
- Nadai, Eva, et Christoph Maeder. 2005. « Fuzzy Fields. Multi-Sited Ethnography in Sociological Research ». *Forum Qualitative Sozialforschung* 6 (janvier): Art. 28.
- Neal, D. M. 1997. « Reconsidering the Phases of Disasters ». *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 15 (2): 239-64.
- Négrier, Emmanuel. 2005. *La Question Métropolitaine*. Presses Universitaires de Grenoble.
- . 2012. « Métropolisation et réforme territoriale ». *Revue française d'administration publique* n° 141 (1): 73-86.
- Nordman, Daniel. 2003. « Territoire ». In *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, par Lucien Bély, PUF, 1204-1206. Paris.
- North, Douglass C. 1990. « A Transaction Cost Theory of Politics ». *Journal of Theoretical Politics* 2 (4): 355-67.
- November, Valérie. 2002. *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*. Bern ; New York: P. Lang.
- . 2004. « Being close to risk. Proximity to connexity ». *International Journal of Sustainable development* 7 (3): 273-86.
- . 2013. « La spatialité des risques dans une société du risque et après ». In *Du risque à la menace: penser la catastrophe: colloque de Cerisy*, par Dominique Bourg, Pierre-Benoît Joly, et Alain Kaufmann, 1re édition, 277-86. L'écologie en questions. Paris : Presses universitaires de France.
- November, Valérie, et Alice Azémar. 2018. « Rapport de recherche sur l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures - « GC-GOUV » ».
- November, Valérie, et Laurence Créton-Cazanave. 2017. *La gestion de crise à l'épreuve de l'exercice EU SEQUANA*. La documentation française.
- November, Valérie, et Servane Gueben-Venière. 2017. « La gestion de crise : une infrastructure à part entière ? » In *Les métamorphoses des infrastructures, entre béton et numérique*, par Konstantinos Chatzis, Gilles Jeannot, Valérie November, et Pascal Ughetto. Peter Lang.
- November, Valérie, Marion Penelas, et Pascal Viot. 2008. « « L'effet Lully » : un territoire à l'épreuve d'une inondation ». *Cosmopolitiques* n°17.
- . 2011. *Habiter les territoires à risques*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- November, Valérie, Alice Azémar, Thierry Winter, Ingrid Canovas, Elie Chevillot-Miot et Sophie Lecacheux. à paraître. « A new approach for crisis management analysis: considering the anticipation/decision making pair as a continuum » *Journal of Contingencies and Crisis*

Management.

- Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique, éd. 2007. *Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique*. Paris : La documentation Française.
- Ocqueteau, Frédéric. 2007. « La “sécurité globale” une réponse à la menace terroriste ? » *La documentation française*, Regards sur l'actualité, n° 328 (février): 49-60.
- Offner, Jean-Marc. 2006. « Les territoires de l'action publique locale : Fausses pertinences et jeux d'écarts ». *Revue française de science politique* 56 (1): 27.
- O'Keefe, Phil, Ken Westgate, et Ben Wisner. 1976. « Taking the Naturalness out of Natural Disasters ». *Nature* 260 (5552): 566-67.
- Oreskes, Naomi, et Erik M. Conway. 2010. « Defeating the Merchants of Doubt ». *Nature* 465 (7299): 686-87.
- Orillard, Florence, Mathilde Gralepois, et Laura Verdelli. 2018. « La prévention des inondations dans les opérations d'aménagement des interfaces ville-port, un levier de gentrification indirecte ? Le cas du Havre (France) ». *Carnets de géographes*, n° 11 (septembre).
- Padioleau, Jean G. 2002. *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-pompiers*. Sociologies. Paris : Presses universitaires de France.
- Palier, Bruno, et Yves Surel. 2005. « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique* Vol. 55 (1): 7-32.
- Paquot, Thierry. 2011. « Qu'est-ce qu'un « territoire » ? » *Vie sociale* 2 (2): 23.
- Parisse, Jordan. 2019. « Construire des politiques « intégrées » en direction des jeunes ». *Cahiers de l'action* 54 (2): 15-22.
- Penelas, Marion. 2013. *Ajuster la planification spatiale aux enjeux de l'eau: des pratiques à l'horizon des possibles*. Thèse de doctorat en Géographie. EPFL.
- Perherin, Celine. 2017. *La concertation lors de la cartographie des aléas littoraux dans les Plans de Prévention des Risques : enjeu majeur de prévention*. Thèse de doctorat en Géographie. Université de Bretagne Occidentale (UBO).
- Perrin, Frédéric, Philippe Sauzey, Bernard Monoret, et Pierre-Alain Roche. 2017. « Inondation de mai et juin 2016 dans les bassins moyens de la Seine et de la Loire. Retour d'expérience ». *Rapport CGEDD n°010743 -1 et IGA n°16080-R*.
- Perrow, Charles. 1984. *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. Basic Books.
- Perry, Ronald W., et Michael K. Lindell. 2003. « Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process ». *Disasters* 27 (4): 336-50.
- . 2007. *Emergency planning*. Hoboken, N.J: Wiley.
- Phillips, Carly A., Astrid Caldas, Rachel Cleetus, Kristina A. Dahl, Juan Declet-Barreto, Rachel Licker, L. Delta Merner, et al. 2020. « Compound Climate Risks in the COVID-19 Pandemic ». *Nature Climate Change* 10 (7): 586-88.
- Picon, Bernard, et Paul Allard. 2006. *Gestion du risque inondation et changement social dans le delta du Rhône : les « catastrophes » de 1856 et 1993-1994*. Éditions Quae.
- Pierru, Frédéric, et Christine Rolland. 2016. « Bringing the Health Care State Back in. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé » *Revue française de science politique*. 2016/3-4 (Vol. 66): 483-506.
- Pierson, Paul. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review* 94 (2): 251-67.
- Pigeon, Patrick. 2005. *Géographie critique des risques*. Collection Géographie. Paris : Economica.
- Pigeon, Patrick, et Julien Rebotier. 2017. *Les politiques de préventions des désastres : penser et agir dans l'imperfection*. ISTE éditions.
- Pinson, Gilles. 2009. *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Gouvernances. Paris : Presses de Sciences Po.
- Pla, Guillaume, Luc Marragou, et Jean-Luc Nuel. 2020. « La gestion intégrée du risque de ruissellement urbain torrentiel à Nîmes au travers du retour d'expérience du 10 octobre 2014 ». *La Houille Blanche* 106 (6): 36-46.
- Pontier, Jean-Marie. 2005. « Collectivités territoriales : La réforme de la Sécurité civile et les communes ». *La Revue administrative* 58 (348): 636-43.

- Pottier, Nathalie, Claire Reliant, Gilles Hubert, et Y. Veyret. 2003. « Les plans de prévention des risques naturels à l'épreuve du temps : Prouesses et déboires d'une procédure réglementaire ». *Annales des Ponts et Chaussées, Ingénieur Science Société*, 40-48.
- Poulard, Christine, Pascal Breil, Emmanuel Hauchard, Judicael Dehotin, Lilly-Rose Lagadec, et Pierre Patrice. 2015. « Le ruissellement, comprendre pour diagnostiquer et agir ». *Techni.Cités*, 21-28.
- Poupeau, François-Mathieu. 2011. « (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) ». *Revue française d'administration publique*, 139 (3): 517.
- . 2013. « L'émergence d'un État régional pilote : La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française ». *Gouvernement et action publique* 2 (2): 249.
- . 2017. *Analyser la gouvernance multi-niveaux*. Presses universitaires de Grenoble.
- Proctor, Robert N. 2012. *Golden Holocaust: Origins of the Cigarette Catastrophe and the Case for Abolition*. University of California Press.
- Propeck-Zimmermann, Eliane, Philippe Guillot, Thierry Saint-Gérard, Emmanuel Bonnet, et Christophe Blondel. 2007. « Les nouvelles formes d'inscription territoriale des risques industriels. Appui méthodologique aux gestionnaires et décideurs de l'estuaire de la Seine dans le domaine des sciences humaines et sociales ». Université de Caen.
- Provitolo, Damienne, Edwige Dubos-Paillard, Nathalie Verdière, Valentina Lanza, Rodolphe Charrier, Cyrille Bertelle, et M. A. Aziz-Alaoui. 2015. « Les comportements humains en situation de catastrophe : de l'observation à la modélisation conceptuelle et mathématique ». *Cybergeog: European Journal of Geography*, septembre.
- Quenault, Béatrice. 2013. « Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique ». *EchoGéo*, n° 24 (juin).
- . 2015a. « La résilience comme injonction politique post-Xynthia ». *EspacesTemps.net*, Association Espaces Temps.net.
- . 2015b. « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? » *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n° Vol. 6, n°3 (décembre).
- Quenet, Grégory. 2000. « La catastrophe, un objet historique ? » *Hypothèses* 3 (1): 11-20.
- . 2005. *Les tremblements de terre aux XVIIe et XVIIIe siècles : la naissance d'un risque*. Éditions Champ Vallon.
- Radaelli, Claudio M. 2002. « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research ». *Politique Européenne* n° 5 (1): 105-36.
- Ragazzi, Francesco. 2017. « Countering Terrorism and Radicalisation: Securitising Social Policy? » *Critical Social Policy* 37 (2): 163-79.
- Rainhorn, Judith, et Coralie Dumontier. 2013. « Faire l'histoire d'un conflit manqué. Pollution environnementale et risques sanitaires autour de Mateleurop-Nord (1970-2003) ». In *Débordements industriels*, par Michel Letté, et Thomas Le Roux. Presses universitaires de Rennes.
- Rathouis, Pierre, Marie-Laure Garcin, Gilles Leblanc, Roland Commandre, et Daniel Valensuela. 2012. « Articulation des plans Grands fleuves avec les futurs plans de gestion des risques d'inondations ». *Rapport CGEDD n° 008436-01*.
- Reghezza-Zitt, Magali. 2006. *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*. Thèse de doctorat en Géographie, Université de Nanterre - Paris X.
- . 2013. « Utiliser la polysémie de la résilience pour comprendre les différentes approches du risque et leur possible articulation ». *EchoGéo*, n° 24 (juin).
- . 2015. « Territorialiser ou ne pas territorialiser le risque et l'incertitude : La gestion territorialisée à l'épreuve du risque d'inondation en Île-de-France. » *L'Espace Politique*, n° 26 (juillet).
- . 2017. « Penser la vulnérabilité dans un contexte de globalisation des risques grâce aux échelles spatiales et temporelles ». *Espace populations sociétés*, n° 2016/3 (janvier).
- . 2019. « Gestion de crise et incertitude(s) ou comment planifier le hors-cadre et l'inimaginable. Application aux crises résultant de crues majeures en Île-de-France ». *Annales de géographie* n° 726 (2): 5-30.
- Reghezza-Zitt, Magali, et Ihnji Jon. 2019. « Gestion des risques et des crises, entre gouvernance de la sécurité et gouvernance territoriale. Ce que la résilience change (ou pas) En Île-de-France ». *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 36 (juin).

- Reghezza-Zitt, Magali, Samuel Rufat, Géraldine Djament-Tran, Antoine Le Blanc, et Serge Lhomme. 2012. « What Resilience Is Not: Uses and Abuses ». *Cybergeo*.
- Reghezza-Zitt, Magali, et Valérie Sanseverino-Godfrin. 2012. « Aménagement durable des territoires soumis à de fortes contraintes : enjeux et perspectives à travers l'examen des outils juridiques. L'exemple de la basse vallée du Var (06) ». *Annales de géographie* 685 (3): 242.
- Renn, Ortwin, et Andreas Klinke. 2004. « Systemic risks: a new challenge for risk management: As risk analysis and risk management get increasingly caught up in political debates, a new way of looking at and defining the risks of modern technologies becomes necessary ». *EMBO reports* 5 (S1): S41-46.
- Revet, Sandrine. 2009a. « De la vulnérabilité aux vulnérables ». In *Risques et environnement, recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, par Sylvia Becerra et Anne Peltier, 89-99. Sociologies et environnement. Paris: L'Harmattan.
- . 2009b. « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturels" ». *Les études du CERI*, n° 157 (septembre).
- . 2011. « Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales ». *Critique internationale* 52 (3): 157.
- . 2012. « Catastrophes "naturelles", figures de vulnérables et moments de politique ». *Le sujet dans la cité Actuels* 1 (1): 162-74.
- . 2020. *Disasterland: An Ethnography of the International Disaster Community*. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. Palgrave Macmillan.
- Rey-Thibault, Cassandre. 2017. *Gouverner les risques dans les territoires. Les agents des Directions Départementales de l'État en action*. Mémoire en Sciences Politiques, sous la direction de Philippe Bezes, Sciences Po Paris.
- . 2021. « Les cartographies des risques entre prévention, préparation et gestion de crise ». *Cartes et géomatiques (revue du CFC)*.
- Rhinard, Mark. 2019. « The Crisisification of Policy-Making in the European Union ». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57 (3): 616-33.
- Richard, Sophie, et Thierry Rieu. 2009. « Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 1 (mai).
- Ricoeur, Paul. 1988. « La crise : un phénomène spécifiquement moderne ? » *Revue de Théologie et de Philosophie* 120 (1): 1-19.
- Robert, Jérémy. 2013. *Pour une géographie de la gestion de crise : de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima*. Thèse de doctorat en Géographie. Université de Grenoble.
- Robert, Jérémy, et Robert d'Ercole. 2014. « L'occupation et l'utilisation du sol en période de crise ». *Cybergeo: European Journal of Geography*, décembre.
- Rode, Sylvain. 2012. « Le chêne ou le roseau : quelles stratégies de gestion du risque d'inondation en France ? » *Cybergeo: European Journal of Geography*, avril.
- Rode, Sylvain, et Mathilde Gralepois. 2018. « Chapitre 24. Vers un urbanisme adapté au risque inondation ? » In *Inondations 2 : La gestion du risque*, par Freddy Vinet, ISTE Editions, 415-32.
- Rosenthal, Uriel, Arjen Boin, et Louise K. Comfort, éd. 2001. *Managing crises: threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, Ill: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, Uriel, Michael T. Charles, et Paul 't Hart, éd. 1989. *Coping with crises: the management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Rothstein, Henry. 2003. « Neglected Risk Regulation: The Institutional Attenuation Phenomenon ». *Health, Risk & Society* 5 (1): 85-103.
- Rothstein, Henry F. 2004. « Precautionary Bans or Sacrificial Lambs? Participative Risk Regulation and the Reform of the UK Food Safety Regime ». *Public Administration* 82 (4): 857-81.
- Roux, Jacques. 2007 « Paroles profanes exposées en public. Une voie de politisation originale des affects en situation sensible ». *Politique et sociétés*, 26 (2-3), 105-124.
- Royet, Paul, et Stéphane Bonelli. 2013. *Digues maritimes et fluviales de protection contre les submersions*. Paris : Hermès science publications-Lavoisier.
- Sabathé, Jean-Marc. 2010. « La mise en œuvre du décret SAIV par EDF ». *Sécurité et stratégie* 4 (2): 19.

- Sanseverino-Godfrin, Valérie. 2009. « Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit dans un contexte de développement durable ». *Environnement entre passé et futur : les risques à l'épreuve des savoirs - Actes des 20e Journées Scientifiques de l'Environnement*. Créteil.
- Scharpf, Fritz W. 2018. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism In Policy Research*. Routledge.
- Schweizer, Pia-Johanna. 2021. « Systemic risks – concepts and challenges for risk governance ». *Journal of Risk Research* 24 (1): 78-93.
- Segas, Sébastien. 2017. « La construction du consentement aux politiques de contrainte budgétaire : le dialogue social et le management participatif au service d'une politique municipale de contrôle de la masse salariale ». *Revue française d'administration publique* n° 164 (4): 835-53.
- Sergent, P., G. Prévot, G. Mattarolo, M. Luck, J. Brossard, D. T. Nguyen, G. Morel, et al. 2013. « Projet SAO POLO Adaptation des structures côtières au changement climatique ». In *Digues maritimes et fluviales de protection contre les submersions*, par Paul Royet, et Stéphane Bonelli, Lavoisier; 113-121.
- Serre, Damien, Bruno Barroca, et Richard Laganier, éd. 2013. *Resilience and Urban Risk Management*. Boca Raton, FL : CRC Press.
- Servain-Courant, Sylvie. 2011. « Programme de Recherche sur la connaissance des vulnérabilités des activités humaines et des milieux du bassin de la Loire par rapport aux effets du changement climatique sur les régimes d'inondation et de sécheresse ». *Rapport final du projet, Zone Atelier Loire*.
- SGDSN. 2011. « Plan national de prévention et de lutte "pandémie grippale" ».
- Sillans, Cyrille. 2000. *"Au service du Diable" : pour une histoire de la gestion des risques : incendies et organisations de secours : Lyon, 1852-1913*. Thèse de doctorat en Histoire. Université Lumière Lyon 2.
- Spire, Alexis. 2005. « L'application du droit des étrangers en préfecture ». *Politix* n° 69 (1): 11-37.
- Steinmetz, Pierre. 2017. « Quarante années de décentralisation : la symphonie inachevée ». *Pouvoirs* n° 162 (3): 139-50.
- Surraud, Marie-Gabrielle. 2019. « La mise en œuvre d'un plan de prévention des risques technologiques : acceptabilité économique vs réduction des risques ». *Natures Sciences Sociétés* Vol. 27 (3): 267-77.
- Texier, Pauline, Jean-Christophe Gaillard, et Virginie Le Masson. 2009. « Les enjeux de la gestion des risques dans les quartiers urbains informels : les cas de Jakarta (Indonésie) et Angeles City (Philippines) ». In *Risques et environnement, recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, par Sylvia Becerra et Anne Peltier, 441-55. Sociologies et environnement. Paris : L'Harmattan.
- Thoenig, Jean-Claude. 2007. « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique ». In *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, par Daniel Filâtre, et Gilbert de Terssac, Octarès Editions.
- Thoenig, Jean-Claude, et Patrice Duran. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique* 46 (4): 580-623.
- Torny, Didier. 2012. « De la gestion des risques à la production de la sécurité ». *Réseaux* n° 171 (1): 45-66.
- Toubin, Marie. 2014. *Améliorer la résilience urbaine par un diagnostic collaboratif*. Thèse de doctorat en Géographie. Université Paris Diderot.
- Trainor, Joseph E., William Donner, et Havidán Rodríguez. 2018. *Handbook of Disaster Research*. 2nd ed. 2018. Cham: Springer International Publishing.
- Gather, Monica Gather, et Laëtitia Progin. 2014. Culture professionnelle, culture organisationnelle, in *Dictionnaire des concepts de la professionnalisation*, par A. Jorro (Ed.) p.71-74.
- UNISDR. 2009. « Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe ». Nations Unies.
- . 2015. *Making Development Sustainable: The Future of Disaster Risk Management*. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, 4.2015. Geneva: United Nations.
- Unlu, Ali, Naim Kapucu, et Bahadir Sahin. 2010. « Disaster and Crisis Management in Turkey: A Need for a Unified Crisis Management System ». *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 19 (2): 155-74.
- Vale, Lawrence J., et Thomas J. Campanella. 2005. *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Vaughan, Diane. 1996. *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA*. University of Chicago Press.
- Veyret, Yvette, Richard Laganier, et Aurélie Boissière. 2013. *Atlas des risques en France : prévenir les catastrophes naturelles et technologiques*. Paris : Éditions Autrement.
- Vigour, Cécile. 2005. *La comparaison dans les sciences sociales*. Paris : La Découverte.

- Viney, Emilie. 2016. « Le terrorisme frappe les hétérotopies ». *Les cafés géo*, juin 2016.
- Viret, Jean, et Jean-Luc Queyla. 2013. *Sécurité civile en France : organisation et missions*. Paris: Éd. des Pompiers de France.
- Vraie, Benoît, et Laurent Audoin. 2015. « La coproduction public-privé de continuité d'activité comme nécessité absolue dans la réponse à apporter à la problématique de la crue de la Seine ». In *La gestion de crise à l'épreuve de l'exercice EU Sequana*, par Valérie November, et Laurence Créton-Cazanave. La documentation française.
- Waugh, William L., et Gregory Streib. 2006. « Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management ». *Public Administration Review* 66 (s1): 131-40.
- Weaver, R. Kent. 1986. « The Politics of Blame Avoidance ». *Journal of Public Policy* 6 (04): 371.
- Weick, Karl E. 1988. « Enacted Sensemaking in Crisis Situations ». *Journal of Management Studies* 25 (4): 305-17.
- . 1993. « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster ». *Administrative Science Quarterly* 38 (4): 628-52.
- . 2009. *Making sense of the organization. Vol. 2: The impermanent organization*. Chichester, U.K: Wiley.
- Whatmore, Sarah. 2006. « Materialist Returns: Practising Cultural Geography in and for a More-than-Human World ». *Cultural Geographies* 13 (4): 600-609.
- White, Gilbert F, Wallace E Akin, Brian J L Berry, Ian Burton, et Merwin D Dougal. 1961. *Papers on Flood Problems*. Research Paper (University of Chicago. Department of Geography) ; n° 70. Chicago : The University of Chicago Press.
- Wise, Charles R. 2002. « Organizing for Homeland Security ». *Public Administration Review* 62 (2): 131-44.
- . 2006. « Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing? » *Public Administration Review* 66 (3): 302-18.
- Wisner, Benjamin, Piers Blaikie, Terry Cannon, et Ian Davis, éd. 2004. *At risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. 2nd ed. London ; New York : Routledge.
- Wisner, Benjamin, Jean-Christophe Gaillard, et Ilan Kelman. 2012. *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*. London : Routledge.
- Woolgar, Steve, et Bruno Latour. 1988. *La Vie de laboratoire : la production des faits scientifiques*. Éditions La Découverte.
- Wynne, Brian. 1989. « Sheepfarming after Chernobyl: A Case Study in Communicating Scientific Information ». *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 31 (2): 10-39.

Principaux textes de lois et administratifs évoqués (par ordre chronologique)

- Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais
- Décret du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode
- Loi municipale de 1884
- Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
- Décret 65-1103 du 15 décembre 1965 relatif à l'organisation des transports pour la défense
- Décret n° 65-1104 du 15 décembre 1965 relatif à l'organisation des entreprises de travaux publics et de bâtiment pour la défense
- Décret n° 71-918 du 10 novembre 1971 relatif à l'organisation territoriale de la défense au ministère de l'Équipement et du logement et au ministère des Transports
- Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement
- 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 n°90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs (DICRIM)
- Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (NOR : ENVX9100061L)
- Arrêté du 25 octobre 1993, relatif au recensement des matériels de génie civil des entreprises de location
- Arrêté du 5 août 1994 relatif à l'organisation des transports routiers pour la défense
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
- Loi dite « Chevènement », n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
- Loi 2002-1994, du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
- Circulaire du 6 août 2003, relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique
- 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
- 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 (NOR : DEVP0540371A)
- Décret 2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public et pris en application de l'article L732-7 du code de la sécurité intérieure (NOR : INTE0500249D)
- Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement
- Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation
- Décret 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (le décret de création des DDI).
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

- Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »)
- Circulaire interministérielle du 28 avril 2011 relative à la définition et à l'organisation au sein de la direction départementale des territoires (et de la mer) de la mission de référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises d'inondation dans les départements couverts par un service de prévision des crues (DEVP1023698C)
- Circulaire du 10 mai 2011 relative aux échanges d'information entre l'administration centrale du MEDDTL et les échelons déconcentrés, pour la prévention et le traitement des crises (DEVK1113062C)
- Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux (DEVP1119962C)
- Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux (DEVP1113131C)
- Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (IOCE1119664A)
- Circulaire du 2 janvier 2012 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures (n° 5567/SG)
- Circulaire du 16 juillet 2012, relative à la mise en œuvre de la phase « cartographie » de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (NOR : DEVP1228419C)
- Circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT.
- Circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation (DEVP1320796C)
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (RDFX1306287L), dite MAPTAM
- Plan de lutte anti-terroriste du 29 avril 2014
- Instruction du 7 octobre 2014, relative au rôle des directions départementales interministérielles (DDI) dans la prévention, la préparation, la gestion de la crise, et de la post-crise
- Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (NOR : DEVP1423128D)
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
- Ordonnance 2015-1324 du 22 octobre 2015 relative aux plans de prévention des risques technologiques
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1324 du 22 octobre 2015 relative aux plans de prévention des risques technologiques 5NOR : DEVP1430762P)
- Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme qui lui succède le 9 mai 2016
- Décret 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial (DEV1603758D)
- LOI n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (NOR : INTX1716370L)
- Note technique du 7 novembre 2017, relative à la mise en œuvre des mesures alternatives des PPRT
- Note technique du 29 octobre 2018 relative à l'organisation des missions de référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion de crises d'inondation sur le territoire national (TREP1817757N)
- Directive UE 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (TERX1917292L)
- Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers (dite loi « Matras »)
- Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le code de la sécurité intérieure

Principaux documents locaux cités

- Artelia 2019. Étude d'impact. Enquête publique Centre hospitalier universitaire de Nantes.
- Communauté Urbaine le Havre Seine Métropole, Métropole Rouen Normandie, et État français. 2021. « Contrat de relance et de transition écologique ».
- DDTM de Loire-Atlantique. 2014. Plan de prévention des risques inondations de la Loire aval dans l'agglomération nantaise, Règlement.
- DDTM de Seine Maritime. 2014. Territoire à risque important d'inondation (TRI) du Havre, cartographie des surfaces inondables et des risques, rapport de présentation.
- . 2016. Arrêté du 27 juillet 2015, portant sur la prescription d'un plan de prévention des risques littoraux par submersion marine de la plaine alluviale nord de l'embouchure de l'estuaire de la Seine.
- . 2016. Plan de prévention des Risques technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire du Havre, Règlement.
- . 2016. « Stratégie locale de gestion du risque inondation, Territoire à risque important d'inondation national du Havre, Dispositions ».
- DREAL Centre-Val de Loire. 2015. « Plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 ».
- DRIEE. 2015. « Plan de gestion des risques d'inondation 2016-2021, Bassin Seine-Normandie ».
- . 2021. « Plan de gestion des risques d'inondation 2022-2027, Bassin Seine-Normandie ».
- Établissement public Loire. 2018. « Plans de Continuité d'Activité (PCA) des collectivités : démarches innovantes et perspectives ».
- Larcher, Jany. 2019. Autorisation environnementale du projet d'aménagement de la ZAC Pirmil-Les Isles. Enquête publique du 9 janvier au 8 février 2019. Rapport d'enquête.
- Nantes Métropole. 2005. Charte de prévention des risques et pollutions.
- . 2017. « Stratégie locale de gestion des risques d'inondation du territoire à risque important d'inondation de Nantes, Diagnostic territorial ».
- . 2017. Pirmil-les Isles, dossier de demande d'Autorisation environnementale.
- . 2018. « Plan climat air énergie territorial ».
- . 2019. Plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM)
- Paris-Normandie. 29 septembre 2019. « La Normandie, une région Seveso habituée au risque, Paris-Normandie »
- POPSU. 2007. « Fiche-projet Île-de-Nantes ». PUCA.

Table des tableaux

Tableau 1 : Deux registres d'action cohabitants.....	16
Tableau 2 : Les sources mobilisées pour la décomposition des actions.....	80
Tableau 3 : Comparaison chiffrée des terrains.....	96
Tableau 4 : Dispositifs rencontrés pendant l'enquête.....	97
Tableau 5 : Entretiens réalisés dans les trois principaux services locaux.....	101
Tableau 6 : Entretiens complémentaires auprès des autres services locaux.....	102
Tableau 7 : Les missions des DDT(M) et des SIRACED-PC face aux risques et aux crises, selon les cadres réglementaires.....	112
Tableau 8 : Synthèse du partage territorial de l'État entre risque et crise.....	121
Tableau 9 : Risques et crises, des représentations divergentes.....	136
Tableau 10 : Les responsabilités des DDT(M) face aux crises.....	181
Tableau 11 : Évolutions des dépenses de la DIRM de l'agglomération du Havre.....	209
Tableau 12 : Les axes de la « résilience » des aménagements en zone inondable – la déclinaison des règles dans les projets.....	361

Table des figures

Figure 1 : La complexité des concepts de sécurité en France	55
Figure 2 : Pictogrammes des risques majeurs identifiés par le ministère de l'Environnement	60
Figure 3 : Décomposition des stratégies face aux risques et aux crises	82
Figure 4 : Les « moments » d'articulation identifiés dans nos deux terrains	89
Figure 5 : Acteurs rencontrés et situations d'observation à Nantes	100
Figure 6 : Acteurs rencontrés et situations d'observation au Havre	101
Figure 7 : Principaux évènements évoqués dans l'enquête	103
Figure 8 : La place des risques au sein des DDT(M), à partir des exemples du 44 et du 76	115
Figure 9 : L'organisation de l'État entre prévention des risques et gestion de crise	117
Figure 10 : Les aléas exclus ou aux effets atténués dans le PPRT du Havre par le lien avec la gestion de crise	162
Figure 11 : La participation des acteurs de crise locaux à la mise en œuvre de la directive inondation à Nantes	177
Figure 12 : Évolutions de la position du service des risques dans l'organigramme nantais	205
Figure 13 : L'évolution de la DIRM au sein de l'organigramme de la CODAH	208
Figure 14 : Progressivité de l'intervention « en crise » du secteur PGR à Nantes. Source : mémo interne PGR	222
Figure 15 : Schématisation nantaise de la « chaîne du risque »	226
Figure 16 : La transversalité de l'action de la DIRM	228
Figure 17 : Extrait du Rapport de présentation du PLU du Havre de 2011	240
Figure 18 : Moments développés pour l'analyse des articulations	262
Figure 19 : Principaux rapports prévus par la réglementation entre les principaux dispositifs locaux face aux risques et aux crises	264
Figure 20 : Les relations réglementaires autour des PPR, une linéarité	267
Figure 21 : Les plans de prévention des risques au carrefour des dispositifs locaux face aux risques et aux crises	270
Figure 22 : Les articulations proposées autour du déploiement des PMA-AE au Havre	274
Figure 23 : Les articulations transformées du groupe de travail réseaux à Nantes	276
Figure 24 : Les articulations autour des PCA de Nantes Métropole	279
Figure 25 : Articulations créées autour des liens risques et réseaux, Le Havre	284
Figure 26 : Les articulations par l'accompagnement des PCS	288
Figure 27 : Les articulations provoquées par l'outil ZIP-Alerte	291
Figure 28 : Tentative d'articulation via le dispositif Allo-Industrie	293
Figure 29 : L'usage de la mission RDI dans la prévention des risques	298
Figure 30 : De situations de crise à la prévention, le cas des ruissellements nantais	303
Figure 31 : Chronologies comparées des SLGRI dans leurs contextes locaux	306
Figure 32 : Transversalités créées par les SLGRI de Nantes et du Havre, en application des principes des PGRI	313
Figure 33 : Quatre formes d'articulations	318
Figure 34 : Ordonnancement des moments dans la typologie d'articulation	322
Figure 35 : Des projets de renouvellement urbain en zone inondable à Nantes	348
Figure 36 : L'insertion des risques dans l'aménagement via le PPRT, de nombreux assouplissements	353
Figure 37 : Cartographie des « enjeux futurs » exposés au PPRL, Le Havre (produite par la DDTM 76)	357
Figure 38 : Les articulations sur lesquelles repose le projet de la ZAC Pirmil-les Isles	365
Figure 39 : Les articulations dans la mise en œuvre du PPRT au Havre	372
Figure 40 : Tentatives d'articulations pendant l'élaboration du PPRL PANES	379

Table des encadrés

Encadré 2.1 : La politique française de gestion des eaux, un premier socle pour une gestion « intégrée » des inondations ?	70
Encadré 2.2 : Un défi méthodologique : accéder aux représentations des acteurs sur les notions de risques et de crise	86
Encadré 3.1 : Le choix d'établir un PPRL au Havre : controverse sur les probabilités des submersions	123
Encadré 3.2 : Rappels chronologiques sur les débuts de l'épidémie de la Covid-19 (janvier-mars 2020)	131
Encadré 3.3 : La prise en compte du risque d'érosion dans le « PPRi de la Lézarde »	134
Encadré 3.4 : Les mesures non urbanistiques des PPR entre 1995 et 2010	139
Encadré 3.5 : La mission RDI	146
Encadré 3.6 : Les ZIP-ZICH, de nouvelles cartes pour la gestion de crise d'inondation	154
Encadré 3.7 : Les assouplissements réglementaires pour les entreprises riveraines dans les PPRT	164
Encadré 3.8 : PGRI, SLGRI, PAPI, la mise en œuvre opérationnelle de la directive inondation en France	172
Encadré 3.9 : Une évocation marginale des procédures de crise départementales dans les TRI et SLGRI	175
Encadré 3.10 : Les tempêtes de 2018, un nouveau rôle de coordination en DDTM 76	186
Encadré 4.1 : La compétence GEMAPI	200
Encadré 4.2 : 2010-2015, la rationalisation des EPCI	203
Encadré 4.3 : Les services de « sécurité civile » communaux, une compétence diversement interprétée	206
Encadré 4.4 : La lutte contre les inondations fluviales et de ruissellement sur la pointe de Caux, l'absence de la DIRM dans les premiers PPR	213
Encadré 4.5 : Le CRAIOL de la métropole de Nantes, un outil de régulation urbaine	216
Encadré 4.6 : Le réseau d'alerte Cignale du Havre	217
Encadré 4.7 : La cellule opérationnelle de prévention des risques – COPR	220
Encadré 4.8 : Le PPRI de la Lézarde, deuxième temps : les blocages qui nécessitent l'intervention de la DIRM	229
Encadré 4.9 : L'aléa de référence de la crue de la Loire aval à Nantes : une modélisation complexe	231
Encadré 4.10 : Vivre avec « le virus de la Covid 19 »	233
Encadré 4.11 : Les submersions marines dans la législation française	242
Encadré 4.12 : Émeutes urbaines et hébergement des migrants à Nantes en 2018, PGR hors de ses risques habituels	248
Encadré 4.13 : Villes et intercommunalités dans la gestion de crise « Covid »	253
Encadré 5.1 : Le cadre réglementaire pour la vulnérabilité des réseaux électriques face aux risques	279
Encadré 5.2 : Le délestage de 2015 au Havre, la prise de conscience face aux vulnérabilités électriques	280
Encadré 5.3 : L'alerte des populations en France, et le déploiement du dispositif SAIP	286
Encadré 5.4 : Le retour d'expérience de la tempête du 9 juillet 2017 à Nantes	302
Encadré 5.5 : Le fonctionnement du dispositif PAPI	306
Encadré 6.1 : La mise en pratique de l'accord métropole-DDTM 44 pour une application anticipée du PPRi	338

Encadré 6.2 : Les sites de l'Île de Nantes et de la ZAC de Pirmil-les Isles, structurants pour l'agglomération nantaise	345
Encadré 6.3 : L'implantation du CHU sur l'Île de Nantes, la place de l'inondation dans la controverse	346
Encadré 6.4 : Les arguments à « l'exceptionnalité » du PPRL de la PANES	356
Encadré 6.5 : Quelle expertise pour les mesures de « protection de la population » ?	367
Encadré 6.6 : La mise en protection des riverains : l'aboutissement des travaux	371
Encadré 6.7 : Les 14 critères de réduction de la vulnérabilité dans le PPRL du Havre	377
Encadré 6.8 : Les cartographies exceptionnelles de l'inondation, sources de confusion sur la place de la gestion de crise	384

Annexes

1. Grille d'entretien (version finalisée en novembre 2018)

Thèse « De la prévention des risques à la gestion de crise, les coulisses des scènes locales du risque dans les agglomérations françaises »

Cassandra Rey-Thibault, doctorante au LATTTS

Je m'appelle Cassandra Rey-Thibault, je suis doctorante au laboratoire Territoires, Techniques et Sociétés. Je réalise une thèse sur l'articulation entre les missions de prévention des risques et de gestion de crise ; en partant de l'idée que ces compétences plutôt détenues par l'Etat, qui étaient séparées, sont davantage prises en charge par les collectivités aujourd'hui, voire même pas d'autres acteurs, privés. Je me demande donc en quoi la multiplication des acteurs transforme l'articulation entre prévention des risques et gestion de crise.

Dans ce cadre universitaire, je réalise des entretiens avec les principaux acteurs locaux de la prévention des risques et de la gestion de crise, sur deux terrains que j'ai choisi : les villes du Havre et de Nantes. Je m'intéresse aux missions qu'ils exercent, et à la façon dont ces missions sont menées avec les autres acteurs locaux. 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 ?

A. Poste et missions – à la fois celle de l'organisation dans laquelle vous travaillez, et celle de votre poste à proprement parler.

- Pouvez-vous me décrire votre parcours avant votre arrivée à ce poste ?

- En quoi consiste votre mission principale à votre poste ?

- Quel est l'ensemble de vos missions en matière de gestion des risques [prévention des risques gestion de crise, est-ce que c'est le cœur de ses missions ?]

Question de relance / Mobilisations du schéma d'acteurs, et explicitation des couleurs : Est-ce que votre rôle vous paraît bien qualifiés ?

- Etes-vous amenés à intervenir lors de situation de « crise », si oui comment ? Quel type de situation ? Pouvez-vous décrire une de vos précédentes interventions dans ce cadre ?

Question de relance / Avez-vous participé à des exercices de gestion de crise ? Organisés par qui ? A quelle occasion ? Pouvez-vous me raconter quels sont ces exercices auxquels vous avez participé ? Quels sont les apports/ bénéfiques de ces exercices, selon-vous ?

/ Comment avez-vous été alerté sur l'épisode de crise ? / comment êtes-vous alertés en général ? Quelles sont les procédures existantes ? Quel est votre rôle dans l'alerte ?

- Quels est/ quels sont les types de risques que vous traitez dans vos missions ?

Questions de relance / Pourquoi avoir traité de ce risque... ?

- Par quels dispositifs, moyens, gérez-vous ces risques ?

- Pour les risques inondations
- Pour les risques technologiques

- Pour les risques terroristes
- D'autres dispositifs pour d'autres types de risques ?
- Quels sont les principaux dossiers sur lesquels vous travaillez en ce moment ?
- Est-ce que vous rencontrez en interne, des difficultés pour mettre en œuvre ces missions ? Lesquelles ?
- Quelles sont les législations auxquelles vous vous référez ?

B. Gestion des risques et interactions entre acteurs

Pour ces différentes missions, quels sont les autres institutions avec qui vous travaillez ? A quelle fréquence dialoguez-vous avec ces différents acteurs ?

- (Autres) services de l'Etat : SIDPC, DDTM, DREAL,
- SDIS
- Agence de l'eau ? Syndicat de bassin versant ?
- Collectivités locales (communes, département, région), EPCI ?
- SDIS
- Entreprises génératrices de risque, autres entreprises du territoire
- Habitants, associations de représentants des habitants

Sur quels dispositifs ? Comment ces différents dispositifs sont-ils mis en œuvre ? Par qui sont-ils pilotés ? A quelle fréquence de réunions ?

Questions de relance :

Avec quelles organisations souhaiteriez-vous davantage dialoguer ?

Comment capitalise-t-on en interne sur ces échanges ?

Est-ce que globalement, vous estimez que sur les différents sujets abordés, les objectifs communs sont partagés ? Quelles sont les nuances de position qui s'expriment ?

Est-ce qu'il y a des difficultés dans ce dialogue, si oui lesquelles ?

2. Les principales lois transversales organisant la capacité à faire face aux risques et aux crises en France (1976-2004)

	Connaissance du risque	Surveillance et prévision	Information préventive	Aménagement	Réduction de la vulnérabilité (mitigation)	Préparation aux situations d'urgence	Retour d'expérience	Indemnisation
Loi n°76-633 du 19 juillet 1976 , relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.	x	x			x	x	x	
Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 , relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles	x			x				x
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			x	x	x	x	x	
Loi n°95-101 du 2 février 1995 , relative au renforcement de la protection de l'environnement.	x		x	x	x			
Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.	x		x		x			
Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.			x			x	x	

D'après (Goutx 2014), en reprenant les catégories des « piliers de la prévention des risques ». *En orange, lois spécifiques aux risques technologiques, en vert aux risques « naturels », en rouge aux « risques majeurs ».*

3. Tableau comparatifs des entretiens réalisés

	NANTES		LE HAVRE		
	Statut	Date	Statut	Date	
Services « risques » villes et EPCI	Entretien collectif PGR Direction PGR	16-07-2018	Direction générale	05-10-2018	
		15-11-2018	Direction DIRM	01-03-2017*	
		30-01-2019		12-06-2018	
		13-03-2019		13-06-2018	
		07-06-2019		12-03-2019	
		15-07-2019		13-11-2019	
		23-04-2020		28-04-2020	
		29-05-2020		26-08-2020	
	Agents du service PGR A B C D			Agents DIRM A	12-06-2018
			30-01-2019		27-11-2018
			31-01-2019		02-05-2019
			25-11-2019	B	13-06-2018
		01-02-2019		27-11-2018	
		20-02-2019		02-05-2019	
	15-07-2019	C	13-06-2018		
CRAIOL (2 personnes)	25-11-2019				
	02-06-2020	Ville de G.	14-02-2019		
COPR (2 personnes)	16-12-2019				
		Ville de H (2 personnes)	14-05-2019		
Total		17		17	
SIRACED-PC	Direction	23-10-2018	Direction SIRACED- PC (2 personnes)	22-06-2018	
		15-04-2019		04-10-2018	
				15-02-2019	
			Agents SIRACED- PC A	02-10-2018	
				27-03-2019	
				05-06-2020	
			B	02-10-2018	
			C	02-10-2018	
			D	03-10-2018	
			E	03-10-2018	
			F	04-10-2018	
		G	04-10-2018		
		H	19-09-2019		
Total		2		13	
DDTM	Direction DDTM Service risques (2 personnes)	31-08-2018	Direction DDTM	22-06-2018	
		21-09-2018			
		29-11-2019	Direction service risque	08-02-2017*	
				10-07-2018	
		07-03-2019		06-02-2019	
Mission crise					
		Agents service risque A	04-07-2018		
		B	06-02-2019		

			C	08-02-2017*
			Service transport et crise (2 personnes)	11-07-2018
			Service territorial du Havre (2 personnes)	24-07-2018 07-02-2019 28-01-2020
Total		4		11
Entretiens complémentaires	SDIS 44 Direction de l'urbanisme Projet urbain Île de Nantes	10-07-2019 11-07-2019 14-01-2020	DREAL 76 – Le Havre Direction cycle de l'eau - CODAH	27-11-2018 14-02-2019
	Représentant territorial Enedis	17-12-2019	Enedis (2 personnes) Association Synerzip- LH Agent A Agent B GPMH Association accompagnement local PPRT	14-06-2019 26-10-2018 14-06-2019 02-05-2019 02-07-2019
Total		4		7

4. Évolutions des axes d'actions par générations de PAPI



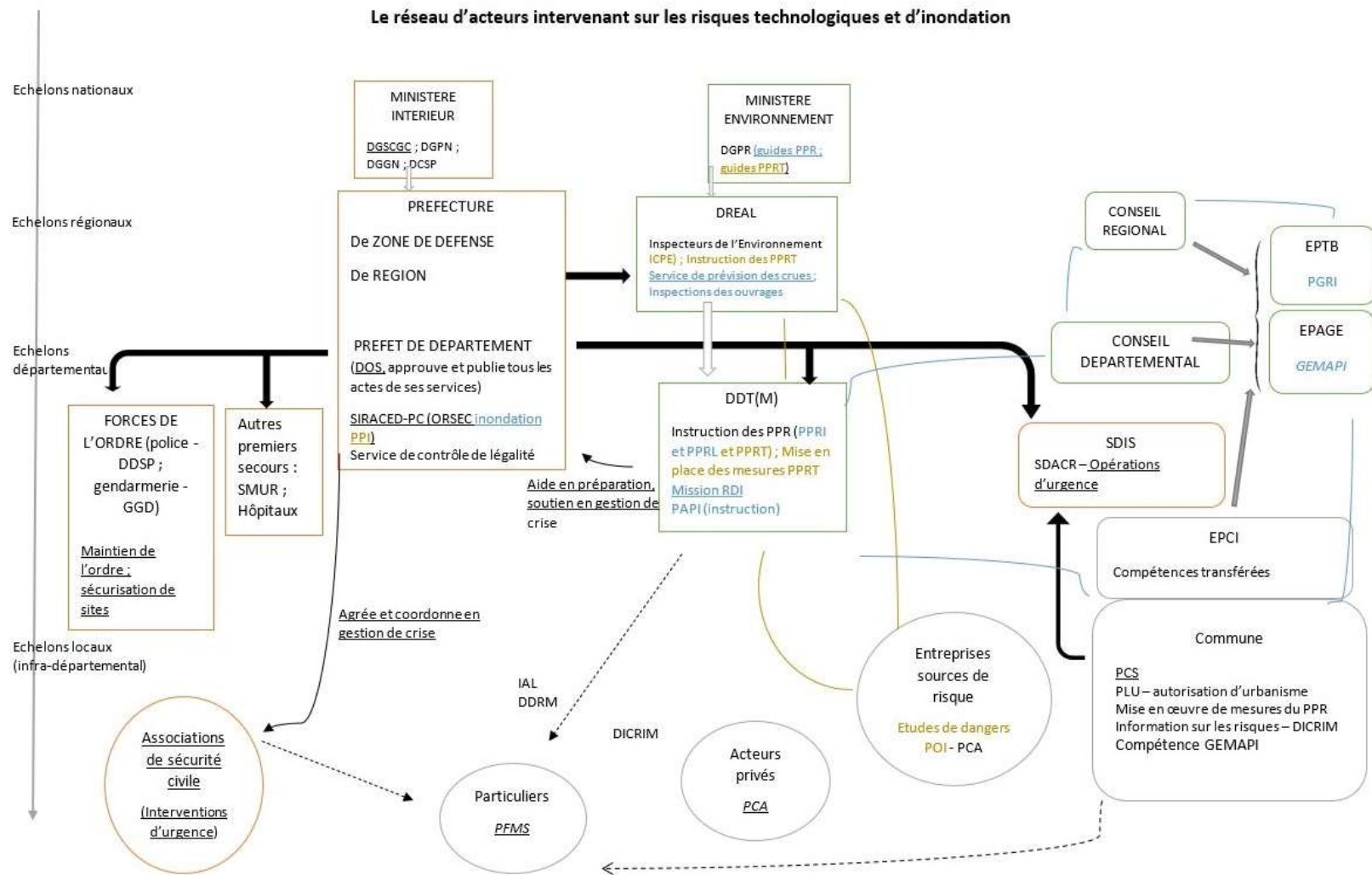
Sources : (Helias, Quevremont, et Truchot 2009; Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et Direction générale de la prévention des risques 2017; MEDDTL 2011b)

5. Les codages mobilisés pendant l'enquête (logiciel maxQda)

- ☑ Description de l'activité
- ✓ • ☑ Organisation du service
 - ☑ Organisation du service pour l'astreinte/ la gestion de crise
 - ☑ Parcours de l'agent
- ✓ • ☑ Risques traités
 - ☑ Représentation des risques
 - ☑ Mise à l'agenda d'un nouveau risque
 - ☑ Croisement risque industriel / risque inondation
 - ☑ Risques technologiques
 - ☑ Autres risques naturels (non majeurs)
 - ☑ Risques sanitaires
 - ✓ • ☑ Questionnement sur les frontières des risques traités
 - ☑ Culture du risque = multi-risque
 - ☑ Inondation
 - ☑ Autre thématique de sécurité publique
 - ☑ Risque terroriste
- ☑ Missions effectuées
 - ☑ Agir sur l'aléa
 - ☑ Planification / réalisation du post-crise
 - ✓ • ☑ Etude de connaissance du risque
 - ☑ Diag du territoire (pop, ERP vulnérables)
 - ☑ Diag parking Nantes
 - ☑ Diag de vulnérabilité inondation à Nantes (territoire/ERP/hbt)
 - ☑ Réduction de la vulnérabilité
 - ☑ Organisation de l'alerte des populations
 - ✓ • ☑ Information préventive
 - ☑ Sensibilisation de la population / constat
 - ✓ • ☑ Planifier/Organiser les modalités de réponse
 - ☑ Planification de l'alerte
 - ☑ Insérer la gestion de crise dans l'institution
 - ✓ • ☑ Exercices
 - ☑ Insertion d'autres "profanes" dans les exercices
 - ☑ Insertion des communes dans les exercices
 - ☑ Formations

- ∨ ● ☑ Données cartographiques
 - ☑ Production des données carto
 - ☑ Usages des données cartographiques
- ∨ ● ☑ Intégration des acteurs de l'urbanisme
 - ☑ CSQ des aménagements sur d'autres actions
 - ☑ Vuln des réseaux dans un nvl aménagement : q° de frontières
 - ∨ ● ☑ Intégration des risques dans la planification urbaine
 - ☑ Controverses sur les aléas à prendre en compte
 - ☑ Moteurs du changement de l'intégration
 - ☑ Anticiper l'aléa dans l'aménagement
- ∨ ● ☑ Vulnérabilité des réseaux
 - ☑ Vulnérabilité des autres réseaux_Nantes
 - ☑ Vulnérabilité des réseaux électriques_Nantes
 - ☑ Vulnérabilité des réseaux_LH
- ∨ ● ☑ Autres liens avec les populations (ni IP ni en évènement)
 - ☑ Place de la population dans les procédures
 - ☑ Rôle des évènements sur la prise en compte des risques
 - ☑ Volet "réduction de la vulnérabilité de l'existant - PPRT"
 - ☑ Participation de la prévention à la gestion crise
- ∨ ● ☑ Participation gestion de crise au PPR
 - ☑ Participation acteurs de la crise à la prévention
 - ☑ Volat habitat PPRT du Havre (liens avec la gestion de crise)
 - ☑ Participation gestion de crise au PPRL
 - ☑ Participation de la gestion de crise au PPRT

6. Schéma des scènes locales des risques, un support d'entretien



Légende :

Acteurs intervenants



Service de l'Etat



Collectivités locales et EPA affiliés



Acteurs individuels



Acteur de la gestion de crise



Acteur de la prévention des risques



Acteurs n'ayant pas une principale responsabilité en gestion des risques

Missions exercées

Compétence générale

Compétence spécifiquement relative aux risques technologiques

Compétence spécifiquement relative aux risques d'inondation

Missions relatives à la gestion de crise

Mission non obligatoire

Types de liens



Services déconcentrés



Autorité sur



Délégation de compétences



Collaboration prévue dans un cadre réglementaire



Information/sensibilisation



Elaboration du PPRT



Elaboration du PAPI

7. Les associations de mesures dans les PGRI et SLGRI étudiés (PGRI Seine et Loire, SLGRI du Havre et de Nantes).

Actions sur l'aléa	Prévention par l'adaptation du bâti/urbanisme	Information préventive	Agir sur la vulnérabilité organisationnelle	Acquisition/consolidation de connaissances	Prévision/surveillance/alerte	Rétablissement post-crise	Préparation	Autre
--------------------	---	------------------------	---	--	-------------------------------	---------------------------	-------------	-------

Note : la plupart des mesures adoptées sont catégorisables à partir de la légende proposée ci-dessus. Un certain nombre se présentent comme immédiatement transversales, transversalité exprimée alors par un dégradé de couleurs.

PGRI SEINE		SLGRI du Havre	
<i>Dispositions</i>	<i>Instruments visés</i>	<i>Actions</i>	<i>Instruments visés</i>
Objectif 1. Réduire la vulnérabilité des territoires			
1-A-1 Définir le contenu des diagnostics de vulnérabilité des territoires	Diagnostic type	1-A-1 Améliorer la connaissance des différents phénomènes pour mieux les anticiper	Etudes hydrauliques
1-A-2 Intégrer un diagnostic de vulnérabilité des territoires dans les SCOT ; 1-A-3 Intégrer un diagnostic de vulnérabilité des territoires dans les PLU ; 1-A-4 Accompagner les collectivités dans la réalisation de diagnostics de vulnérabilité	SCOT ; PLU	1-A-2 Réduire la vulnérabilité des territoires dans les axes de ruissellement	Règlements d'urbanisme
		1-A-3 Avoir un schéma global des protections individuelles	Aménagements hydrauliques
		1-A-4 S'assurer de la bonne articulation des politiques publiques contribuant à la réduction de la vulnérabilité dans les autorisations d'urbanisme	Autorisation d'urbanisme
		1-A-5 Pérenniser la conservation et être vigilant sur l'entretien des aménagements en hydrauliques douce en place dans les documents d'urbanisme	Document d'urbanisme
		1-A-6 Développer une meilleure gestion et cohérence des systèmes d'aménagement hydrauliques entre les différents acteurs	Entretien des cours d'eau
		1-B-1 Rendre opérationnels les diagnostics de vulnérabilité du bâti existant à usage d'habitation ; 1-B-2 Accompagner les démarches de diagnostic de vulnérabilité dans l'habitat collectif ; 1-B-3 Garantir la qualité des diagnostics du bâti existant ; 1-B-4 Garantir l'efficacité des diagnostics de vulnérabilité du bâti ; 1-B-5 Réaliser un diagnostic de vulnérabilité pour les établissements recevant du public	Diagnostic type : aide financière et technique ;
		1-B-2 Intégrer la prise en compte du risque en amont des projets pour conduire à sa résilience et réduire son impact	Consultations des services d'urbanisme
		1-B-3 Inciter à l'adoption et à la prise en compte des chartres de bonnes pratiques pour réduire la vulnérabilité des zones lors de la réhabilitation du bâti existant et des prescriptions sur le bâti neuf ; 1-B-4 Clarifier le devenir ou l'adaptation des bâtiments par rapport à la notion de vulnérabilité	Chartres de rénovation

1-C-1 Informer et accompagner les acteurs économiques dans la prévention du risque d'inondation	Campagnes d'information	1-C-1 Favoriser la mise en place de diagnostics de vulnérabilité des équipements	Diagnostics
1-C-2 Réaliser les diagnostics de vulnérabilité des enjeux économiques	Diagnostic type	1-C-2 Intégrer la prise en compte du risque en amont des projets pour conduire à sa résilience et réduire son impact	Consultations des services d'urbanisme
1-D-1 Éviter, réduire et compenser l'impact des installations en lit majeurs des cours d'eau	Aménagements		
1-D-2 Identifier et cartographier les sites de compensations hydrauliques	Cartographie des compensations		
1-E-1 Renforcer le rôle des EPTB dans la réduction de la vulnérabilité ; 1-E-2 Communiquer auprès des concepteurs de projets sur la réduction de la vulnérabilité	Outils de communication et formation		
Objectif 2. Agir sur l'aléa pour réduire le coût des dommages			
2-A-1 Protéger les zones humides pour prévenir les inondations fréquentes ; Concilier la restauration des cours d'eau et la prévention des crues	SDAGE ; travaux d'entretien cours d'eau	2-A-1 Promouvoir les aménagements d'hydrauliques douce pour lutter contre les inondations et l'érosion des sols [...]	Aménagement d'hydrauliques douces ; Entretien ; SGEP
		2-A-2 Développer une meilleure gestion et cohérence des bassins de rétention	
		2-A-3 Établir la pertinence de la réalisation de SGEP dans le périmètre de la stratégie	Bétoires
		2-A-4 Préservation et aménagement des bétoires pour préserver les capacités d'infiltration quantitative et qualitative	
		2-A-5 Favoriser la création d'une réserve foncière pour la gestion	
2-B-1 Ralentir l'écoulement des eaux pluviales dès la conception des projets ; 2-B-2 Prévenir la genèse des inondations par une gestion des eaux pluviales adaptées	Projets d'aménagements	2-B-1 Définir une stratégie de rétention dynamique des crues dans les secteurs défavorisés	Non précisé
		2-B-1 Réduire le coût des dommages via la mise en place de dispositions préventives permanentes	Travaux sur les bâtiments
		2-B-3 Inciter et/ou initier aux bonnes pratiques culturelles	Pratiques agricoles
		2-B-4 Désimperméabiliser les zones urbaines	Aménagements
		2-B-5 Développer une meilleure gestion et cohérence des bassins de rétention ; 2-B-6 Opérer la transition du curatif vers le préventif	Gestion des ouvrages hydrauliques
		2-B-7 Respecter les emprises cadastrales à l'interface domaine public/domaine privé en milieu agricole : préserver les accotements ; 2-B-8 Lutter contre l'érosion des sols	Pratiques agricoles

2-C-1 Identifier les zones d'expansion des crues	PAPI, SAGE	2-C-1 Identifier, préserver et restaurer les zones humides fonctionnelles dans les documents d'urbanisme	Document d'urbanisme
2-C-2 Protéger les zones d'expansion des crues dans les PPRI ; 2-C-3 Identifier les zones d'expansion des crues lors de l'élaboration des documents d'urbanisme	PPR et Doc d'urbanisme	2-C-2 Développer une meilleure gestion et cohérence des systèmes d'endiguement entre les différents acteurs	Ouvrages
		2-C-3 Identifier et préserver les zones d'expansions des crues	Document d'urbanisme
2-D -1 Inclure la gestion de l'aléa débordement de cours d'eau dans des stratégies de bassin ; 2-D -2 Privilégier les techniques de ralentissement dynamiques des crues ; 2-D-3 Recourir aux ouvrages de protection de manière raisonnée ; 2-D-4 Intensifier la réflexion et les études de nature à renforcer le soutien d'étiage et l'écrêtement des crues sur le bassin de la Seine	Aménagements hydrauliques	2-D -1 Établir une corrélation entre dimensionnement des parcelles à urbaniser et la gestion des eaux pluviales	PLU
2-E-1 Développer les outils de connaissance et de surveillance de l'aléa de submersion	Etudes des aléas	2-E-1 Développer une meilleure gestion et cohérence des systèmes d'endiguement entre les différents acteurs	Ouvrages
2-E-2 Inscrire les plans de prévention des risques littoraux dans un objectif de réduction du coût des dommages ;	PPRL	2-E-2 Connaissance hydrodynamique de l'aléa submersion marine dans l'estuaire de la Seine	PPR
2-E-3 Inscrire la gestion de l'aléa de submersion dans les stratégies de territoire	Aménagements hydrauliques	2-E-3 Intégrer l'aléa submersion dans les projets d'aménagements	Non précisé
2-F-1 Élaborer une stratégie de lutte contre les ruissellements à l'échelle des TRI	Etudes d'aléa et d'enjeux, SCOT, PLU		
2-F-2 Privilégier la gestion et la rétention des eaux à la parcelle	Non précisé		
2-G-1 Identifier les systèmes d'endiguement et leurs gestionnaires ;	Non précisé		
2-G-2 Assurer un entretien régulier des ouvrages hydrauliques	GEMAPI ; ouvrages hydrauliques		
2-H-1 Développer les outils de connaissance et de surveillance de l'aléa remontée de nappe	Non précisé		
Objectif 3. Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés			
		3-AB-1 Identifier les moyens de la chaîne de prévention	Outils d'alerte

3-A-1 Planifier la gestion de crise à l'échelle des Stratégies locales ; 3-A-2 Anticiper la gestion des déchets liés aux inondations pendant et après la crise ; 3-A-3 Assurer la mise en place et la cohérence des PCS sur les TRI ; 3-A-4 Veiller aux capacités de continuité d'activité des services impliqués dans la gestion de crise ; 3-A-5 Mettre en sécurité le patrimoine culturel matériel et immatériel	SLGRI ; plans de gestion des déchets ; PCS ; PCA	3-AB-2 Inventorier les moyens disponibles pour contrer l'aléa avant, pendant et après la crise ;	Dispositifs temporaires de gestion de l'eau
		3-AB-3 Développer une mutualisation des moyens pour permettre à tout le monde d'agir efficacement ; 3-AB-4 Inciter l'ensemble des communes du périmètre de la stratégie à se doter de PCS ; 3-AB-5 Mettre à jour et vérifier régulièrement les PCS ; 3-AB-6 Travailler conjointement à un schéma stratégique de décision, partagé entre tous les acteurs	Protocoles de mutualisation ; PCS ; Schéma de décisions
3-B-1 Favoriser le développement de réseaux de vigilance complémentaires	Dispositifs de surveillance	3-AB-7 Amener le volontariat/bénévolat spontané à être plus efficace ; 3-AB-8 Développer la culture d'une réserve communale de sécurité civile	Réserve communale de sécurité civile
		3-AB-9 Réfléchir à la cohérence des réseaux de veille à l'échelle du bassin versant	
		3-AB-10 Favoriser l'intégration des informations issues des réseaux de mesure météorologique et hydrologique dans la chaîne d'alerte	
		3-AB-11 Favoriser l'élaboration de plan de continuité d'activité	
		3-AB-12 Développer un dispositif opérationnel de prévision des hauteurs d'eau dans l'embouchure de la Seine	
3-C-1 Faire le bilan des événements dans le cadre de la CDRNM	CDRNM	3-C-1 Partager les retours d'expérience sur les solutions efficaces ; 3-C-2 Elargir la vision des conséquences des événements	Retex
		3-C-3 Renforcer les réseaux d'acteurs pour avoir une meilleure interface de l'ensemble des gestionnaires du territoire et des réseaux face à ces aléas	Travail inter-acteurs
		3-C-4 Partager les retours d'expérience sur les PCS	PCS
		3-C-5 Accompagner les sinistrés jusqu'au retour à la normale	Non précisé
		3-C-6 Travailler en amont avec les assurances pour identifier et partager leurs modalités d'intervention	Non précisé
3-D -1 Collecter les informations relatives aux réseaux d'infrastructures et à leur résilience ; 3-D -2 Collecter les informations relatives aux réseaux de service et à leur résilience	SLGRI, inventaire	3-D -1 Améliorer la résilience des territoires et des enjeux exposés	Retex et diagnostics
		3-D -2 Optimiser l'implantation des ouvrages stratégiques, des lieux et infrastructures prioritaires	Non précisé
		3-D -3 Anticiper le surplus de déchets issus de la crise	
3-E-1 Maîtriser l'urbanisation en zone inondable	PPR, documents d'urbanisme		
3-E-2 Estimer l'évolution des enjeux exposés au risque d'inondation par les SCOT	SCOT		
3-E-3 Concilier les enjeux de développement portuaire et la gestion des risques d'inondation	Exploitation du port		

Objectif 4 : Mobiliser tous les acteurs pour consolider les gouvernances adaptées et la culture du risque

4-A-1 Dresser un état des lieux des PCS et des DICRIM	Inventaire	4-A-1 Développer la prise de conscience collective sur les effets négatifs de l'imperméabilisation ; 4-A-2 Informer les acteurs du territoire sur le fonctionnement de leurs cours d'eau ; 4-A-3 Initier les habitants des zones inondables aux bonnes pratiques de prévention des inondations ; 4-A-4 Définir une vision unique et partagée du risque d'inondation ; 4-A-5 Développer une culture commune de gestion du risque inondation auprès des habitants ; 4-A-6 Favoriser la sensibilisation des élèves aux risques d'inondation ; 4-A-7 Fiabiliser la présentation des données de la connaissance du risque ; 4-A-8 Elargir la communication sur le PPRN au-delà des aspects réglementaires ; 4-A-9 Développer la prise de conscience de la responsabilités individuelles ; 4-A-10 Sensibilisation des entreprises et des assureurs à la thématique inondation ; 4-A-11 Faire accepter les limites de protection contre l'aléa ; 4-A-12 Faire connaître aux personnes les moyens et les niveaux d'alerte ; 4-A-13 Informer davantage les maires de leurs responsabilités ; 4-A-14 Développer une mémoire collective du risque ; 4-A-15 Intégrer l'information sur les risques dans une culture plus générale de l'environnement	Campagne d'information ; exercices
4-A-2 Informer les maires des outils et instance de gestion des risques d'inondation	DDRM		
4-B-1 Développer la gouvernance et mobiliser les acteurs autour des TRI ; 4-B-2 Structurer et consolider les maîtres d'ouvrage à une échelle hydrographique pertinente et assurer leur pérennité ; 4-B-3 Identifier les périmètres prioritaires d'intervention des EPAGE et des EPTB au regard des enjeux de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) ; 4-C-1 Affirmer le rôle des CLE en matière de prévention des inondations ; 4-C-2 conforter les SAGE visant la prévention des inondations ; 4-C-3 Favoriser la cohérence des programmes d'actions locaux	SLGRI ; syndicats de bassin, EPTB ; CLE, SAGE		
4-D-1 Mettre à disposition du public les informations relatives aux inondations ; 4-D-2 Mobiliser les outils de gestion du risque pour informer les citoyens ; 4-D-3 Renforcer la diffusion d'information sur les TRI	SLGRI, campagnes d'information		
4-E-1 Développer la connaissance et la communication sur le changement climatique ; 4-E-2 Informer de l'intérêt des zones humides et des zones d'expansion des crues	Programme d'étude, campagne de communication		
4-F-1 Impliquer les chambres consulaires dans la diffusion des informations relatives à la gestion des inondations	Campagne de communication		
4-G-1 Etoffer l'offre de formation en matière de gestion du risque d'inondation ; 4-G-2 Soutenir les programmes d'éducation à la citoyenneté dans le domaine de l'eau et des risques	Organismes professionnels, éducatifs		
4-H-1 Intégrer le risque d'inondation dans les manifestations culturelles liées à l'eau	Manifestations culturelles		

PGRI LOIRE		SLGRI Loire aval			
Dispositions	Instruments visés	Actions	Instruments visés		
Objectif 1. Préserver la capacité d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion des crues (et les capacités de ralentissement des submersions marines).					
1-1 Préservation des zones inondables non urbanisées ; 1-2 : Préservation de zones d'expansion des crues et capacités de ralentissement des submersions marines	PPR et documents d'urbanisme (doc d'urba)	1.1 Réaliser une étude pour mieux connaître et évaluer l'influence de l'état des étiers de Loire sur les phénomènes d'inondation	Etudes hydrauliques		
1-3 : Non-aggravation du risque par la réalisation de nouvelles digues	Nouvelles digues	1.2 Informer les riverains des cours d'eau non domaniaux sur leurs responsabilités	Campagne d'informations		
1-4 : Information des commissions locales de l'eau (CLE) sur les servitudes et de l'identification de zones d'écoulements préférentiels ; 1-5 : Association des CLE.	Commission locale de l'eau (CLE)	1.3 Introduire un volet ralentissement dynamique des crues dans les opérations relatives à la restauration des cours d'eau	Etudes diagnostics		
1-6 : Gestion de l'eau et projets d'ouvrages de protection	SAGE				
1-7 : Entretien des cours d'eau	Travaux				
Objectif 2. Planifier l'organisation et l'aménagement du territoire en tenant compte du risque					
2-1 : Zones potentiellement dangereuses	Doc d'urbanisme	2.1 Réviser le plan de prévention des risques inondation Sèvre Nantaise ; Réviser le plan de prévention des risques inondation Loire amont	PPR		
2-2 : Indicateurs sur la prise en compte du risque d'inondation - 2-3 : Information relative aux mesures de gestion du risque d'inondation	PPR et document d'urbanisme				
2-4 : Prise en compte du risque de défaillance des digues	PPR	2.3 Faire la promotion de l'aménagement résilient aux inondations	Opérations de communication		
2-5 : Cohérence des PPR ; 2-6 : Aléa de référence des PPR ; 2-7 : Adaptation des nouvelles constructions ; 2-8 : Prise en compte des populations sensibles ; 2-9 : Évacuation ; 2-10 : Implantation des nouveaux équipements, établissements utiles pour la gestion de crise ou à un retour rapide à la normale ; 2-11 : Implantation des nouveaux établissements pouvant générer des pollutions importantes ou un danger pour les personnes ; 2-12 : Recommandation sur la prise en compte de l'événement exceptionnel pour l'implantation de nouveaux établissements, installations sensibles ;	PPR et documents d'urbanisme			2.4 Former les instructeurs de permis de construire à la prise en compte du risque inondation	Permis de construire
Objectif 3. Réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable					
3-1 : Priorités dans les mesures de réduction de vulnérabilité ; 3-2 : Prise en compte de l'événement exceptionnel dans l'aménagement d'établissements, installations sensibles ;	PPR	3.1 Créer un groupe de travail sur la vulnérabilité des réseaux aux inondations et leurs interdépendances	Groupe de travail – Diagnostics de vulnérabilité		

3-3 : Réduction des dommages aux biens fréquemment inondés ; 3-4 : Réduction de la vulnérabilité des services utiles à la gestion de crise ou nécessaires à la satisfaction des besoins prioritaires à la population ; 3-5 : Réduction de la vulnérabilité des services utiles à un retour à la normale rapide ; 3-6 : Réduction de la vulnérabilité des installations pouvant générer une pollution ou un danger pour la population.	SLGRI	3.2 Accompagner la réduction de la vulnérabilité (ré.vul) des réseaux en cas d'inondation ; 3.3 Accompagner la ré.vul de la voirie et des ouvrages d'art métropolitains en cas d'inondation.	Diagnostique de vulnérabilités
		3.4 Établir un plan de circulation sur le TRI en cas d'inondation majeure	Plan de circulation
3-7 : Délocalisation hors zone inondable des enjeux générant un risque important	Documents d'urbanisme	3.5 Accompagner la mise en sécurité des parkings souterrains et aires de stationnements situés en zone inondable ; 3.6 Accompagner la ré.vul des logements situés en zone inondable ; 3.7 Accompagner la ré.vul des établissements sensibles, utiles à la gestion de crise et au retour à la normale situés en zone inondable ; 3.8 Accompagner la ré.vul des entreprises du TRI situées en zone inondable	PPR, signalisation, travaux, PCS
3-8 : Devenir des biens acquis en raison de la gravité du danger encouru	Expropriation, travaux	3.9 Consolider le volet « inondation majeure » des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) ; 3.10 Mettre à jour le volet « inondation majeure » du Plan d'Intervention en cas de Crise (PIC) de Nantes Métropole ; 3.11 Poursuivre la réalisation des plans de continuité d'activité (PCA) sur le TRI en cas d'inondation majeure	Planification locale de gestion de crise (PCS, PIC, PCA)
Objectif 4 : Intégrer les ouvrages de protection contre les inondations dans une approche globale			
4-1 : Écrêtement des crues ; 4-2 : Études préalables aux aménagements de protection contre les inondations ;	Nouveaux ouvrages hydrauliques	4.1 Clarifier les rôles des ouvrages existants et identifier les besoins en travaux dans le cadre de la prise de compétence GEMAPI, notamment pour la commune du Pellerin	GEMAPI
4-3 : Prise en compte des limites des systèmes de protection contre les Inondations	Gestion de crise, travaux		
4-4 : Coordination des politiques locales de gestion du trait de côte et de submersions marines 4-5 : Unification de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion des ouvrages de protection	Stratégie gestion du trait de côte GEMAPI		
Objectif 5 : Améliorer la connaissance et la conscience du risque d'inondation			
5-1 : Informations apportées par les SDAGE ; 5-2 : Informations apportées par les SLGRI ; 5-3 : Informations apportées par les PPR ; 5-4 : Informations à l'initiative du maire dans les communes couvertes par un PPR ; 5-5 : Promotion des plans familiaux de mise en sécurité ; 5-6 : Informations à l'attention des acteurs économiques	SDAGE ; SLGRI ; PPR ; DICRIM ; Campagnes d'information PFMS ;	5.1 Définir une stratégie globale d'information préventive des populations en zone inondable et hors zone inondable ; 5.2 Accompagner l'Information Acquéreur Locataire (IAL) en cas de localisation d'un bien en zone inondable	Stratégie de communication Formation, IAL
		5.3 Créer un outil de partage d'information sur les inondations et les enjeux impactés ; 5.4 Améliorer la connaissance sur les enjeux	Plateforme internet

		en zone inondable des affluents de la Loire, de l'Erdre et de la Sèvre, et par ruissellement ; 5.5 Cartographier le risque de remontée des nappes phréatiques	Etude des enjeux & Etude de l'aléa
		5.6 Organiser et valoriser les retours d'expérience d'inondations et les échanges de bonnes pratiques	Procédures de retour d'expérience
Objectif 6 : Se préparer à la crise et favoriser le retour à la normale			
6-1 : Prévision des inondations	Surveillance et alerte	6.1 Améliorer la connaissance et la prévision des débordements des affluents prioritaires à risque ; 6.2 Améliorer les outils d'alerte et de remontée d'information terrain, notamment sur les affluents à dynamique rapide ; 6.3 Mettre en place des circuits courts d'alerte ciblés pour certains acteurs ; 6.4 Mettre en place un outil de visualisation dynamique des secteurs inondés et des enjeux touchés, mis à jour en temps réel en fonction des prévisions	Surveillance & Outils d'alerte
6-2 : Mise en sécurité des populations ; 6-3 : Patrimoine culturel ; 6-4 : Retour d'expérience ; 6-5 : Continuité d'activités des services utiles à la gestion de crise ou nécessaires à la satisfaction des besoins prioritaires à la population ; 6-6 : Continuité d'activités des établissements hospitaliers et médicosociaux ; 6-7 : Mise en sécurité des services utiles à un retour rapide à une situation normale	SLGRI	6.5 Contribuer à l'échange d'informations à l'échelle des bassins versants	Non précisé
		6.6 Réaliser des exercices réguliers de simulation	Exercices de sécurité civile
		6.7 Fédérer et améliorer la coordination entre les acteurs utiles au redémarrage du territoire et interdépendants	Non précisé