

Problématique

Genèse

Durant mon DEA, mené à l'Institut Français d'Urbanisme, j'ai étudié les logiques de prise en charge administrative et politique des risques collectifs dans plusieurs communes françaises. J'observe que les politiques municipales sont modifiées par l'émergence des institutions intercommunales issues de la loi de coopération intercommunale de 1999. En effet, certains établissements publics, regroupant des communes autour d'un statut juridique de répartition des compétences et d'allocation des ressources, mettent en place une action publique de prévention et de gestion des risques collectifs mutualisée pour leurs communes-membres.

Or, les travaux, en science politique ou en géographie, ne prennent pas la mesure des transformations induites par l'entrée des intercommunalités dans les politiques publiques et la gouvernance locale en matière d'action publique de prévention et de gestion des risques.

À la fin du DEA, j'obtiens une allocation du Ministère de la Recherche pour réaliser une thèse en aménagement-urbanisme. L'ambition portée est de comprendre comment s'articule (ou non) la prévention et la gestion des risques collectifs avec les politiques de développement urbain dans les intercommunalités de Nantes, de Lyon et du Havre.

Pour comprendre l'articulation entre ces deux politiques, la prévention et la gestion des risques et le développement urbain, je choisis d'utiliser un cadre théorique multidisciplinaire et une démarche méthodologique principalement inductive.

Hypothèses de recherche

Le cadre théorique a été choisi pour tester trois hypothèses principales de recherche.

1) Tout d'abord, j'ai souhaité aller au-delà du constat des échecs de l'application des politiques de prévention et de gestion des risques dans l'urbanisme local.

Philippe Billet explique que les normes juridiques, les compétences des collectivités locales et les dynamiques des territoires forment un ensemble complexe et parfois contradictoire. Pour aller au-delà de ces constats, je cherche ce qui, en amont de la mise en œuvre des politiques publiques de risques, construit les cadres de définition du jeu institutionnel au niveau local.

Pour cela, j'ai utilisé les théories de la mise sur l'agenda, développées notamment par Roger Cobb et Charles Elder, mais aussi Philippe Garraud ou Jean-Gustave Padioleau. Ces auteurs apportent des enseignements très concrets pour analyser la construction et l'autonomisation d'espaces de légitimité dans l'action publique, tout en se démarquant des études séquentielles. Pour ma part, j'ai émis l'hypothèse que la mise sur agenda permet comprendre comment des services administratifs de prévention et de gestion des risques émergent dans les intercommunalités alors qu'ils n'ont *a priori* ni légitimité juridique (c'est-à-dire pas de

compétence obligatoire dans leur statut), ni légitimité politique (les risques collectifs revenant traditionnellement dans le cas français aux maires et aux préfets).

2) Ensuite, dans mon choix théorique, je défends la posture, qui est celle conduite par Claude Gilbert dans l'axe « Risques et Situation de crises », qui analyse les risques collectifs comme des constructions -sociales et politiques- d'anticipation d'un danger, et non pas uniquement des aléas extérieurs.

Mais j'ai voulu la compléter par une étude des configurations territoriales, ainsi que le propose Valérie November dans ses travaux. Ainsi, ma seconde hypothèse de recherche est que chaque fait politique et social est ancré dans une relation dynamique avec son territoire, dans un contexte territorial situé, *a fortiori* en ce qui concerne les risques collectifs.

3) Enfin, j'ai étudié le rôle des agents publics (administratifs et techniques) locaux. Concernant la construction des politiques publiques, la majorité des analyses attribue parfois un rôle exclusif aux élus ou aux lobbys dans la mise sur agenda ou dans l'émergence des problèmes publics. Quand les études souhaitent observer le rôle des acteurs locaux, elles focalisent souvent sur les services déconcentrés de l'Etat. La littérature semble comme coincée dans la trace de la régulation croisée entre les élus locaux et les grands commis de l'Etat. Or, à l'instar de Bernard Barraqué, je pense que l'analyse ne peut pas faire l'économie de l'étude du rôle des fonctionnaires territoriaux qui, même en petit nombre, participent à la fabrique du cadre institutionnel et de l'espace de conviction de la prise en charge intercommunale des risques.

De fait, pour assumer cette triple hypothèse théorique de mise sur agenda et de constructiviste territorialisé, j'ai articulé sociologie et géographie, science politique et aménagement des territoires. Cette thèse tente de comprendre la complexité et la dynamique de la relation « risque- territoire- action publique » dans un objectif de pluridisciplinarité.

Pour résumer

La problématique de la thèse se définit comme suivant : la mise sur agenda institutionnel d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à l'échelle de l'agglomération entraîne-t-elle des transformations dans les modes de gouvernance et dans les orientations des politiques urbaines ?

Méthodologie

Concernant le cadre méthodologique, j'ai croisé une analyse qualitative et une analyse plus quantitative.

Données qualitatives

J'ai observé trois intercommunalités : Nantes, Lyon et Le Havre, qui sont trois agglomérations reliées différemment à leur fleuve. D'une part, j'ai recueilli des informations sur mes trois terrains durant plusieurs semaines d'observation, avec au total une soixantaine entretiens et des revues de presse depuis les années 1990. D'autre part, j'ai comparé les trois intercommunalités de Nantes, Lyon et Le Havre en leur posant cette même question : en quoi la mise sur agenda d'une action de prévention et de gestion des risques bouscule-t-elle la gouvernance locale et transforme-t-elle les orientations des politiques urbaines ? L'idée n'est pas de sélectionner de supposées « bonnes pratiques » mais de saisir les logiques de mise et de maintien sur agenda institutionnel selon les différences de géographie, de politique ou de projets urbains.

Données quantitatives

J'ai aussi mené une étude sur la planification des secours en cas d'accident auprès d'une trentaine d'intercommunalités et d'une quarantaine de communes pour le compte du conseil national de la protection civile.

Il y a eu 73 réponses (40 communes et 33 EPCI). Une des ambitions de cette étude quantitative est de donner une vision d'ensemble dépassant les trois cas d'agglomérations. L'usage des méthodes statistiques permet aussi de proposer des corrélations sociodémographiques des résultats. Les réponses formulées par la trentaine d'EPCI concernent les difficultés rencontrées dans la mise en place des outils de planification des secours et de la sauvegarde au niveau local avec les données démographiques de l'EPCI, le nombre de communes membres de l'intercommunalité ou la taille de la commune la plus importante.

Avec ces deux moyens d'investigation, j'ai cherché à comprendre où et comment se joue le moment de la construction des cadres de l'action publique de prévention et de gestion des risques. Dans cette posture, j'ai privilégié l'étude des mécanismes concrets de travail. Contrairement à une analyse plus cognitive, je me suis appuyée sur les modes d'élaboration et d'utilisation des instruments d'action publique.

Principaux résultats

Je vais présenter trois principaux résultats de recherche.

1) Tout d'abord, je montre dans ma thèse que l'approche des risques comme des éléments endogènes au système urbain n'est pas uniquement un exercice de définition d'une réalité. C'est aussi une opportunité d'inscription institutionnelle et de structuration administrative pour un petit nombre d'agents publics présents dans les collectivités locales.

Ainsi, je distingue trois prises d'argumentation au sens de « ce qui permet de convaincre » :

- *une prise définitionnelle* car certains agents publics ont élaboré, dans les années 1960-1970, une définition alternative à celle des risques majeurs recensés par l'Etat. Elle inclue tous les aléas naturels et technologiques, ceux supposés d'origine externe (phénomènes géologiques et météorologiques ou les accidents industriels) et ceux internes au fonctionnement urbain, quelque soit leur intensité d'occurrence.

Dans une approche systémique et fonctionnelle des territoires d'agglomération, ces agents publics élaborent ce que j'ai appelé un « risque endo-urbain » c'est-à-dire qui rassemble tout ce qui perturbe les échanges et les flux de personnes, de biens, de services ou d'informations. Cette définition disqualifie les autres acteurs et les autres secteurs tels que l'environnement ou le développement durable, bien que ces deux domaines se soient intentionnellement séparés des thèmes sur les risques collectifs.

- Ce faisant, les agents publics créent, dans les trois cas d'études, un enjeu public non-résolu Cet enjeu public non-résolu permet *une prise institutionnelle*. Selon mon analyse, la création des intercommunalités dites EPCI (établissement public de coopération intercommunale) en 1999 ouvre une fenêtre d'opportunité pour les agents publics promoteurs d'une approche territoriale des risques. Les nouveaux élus intercommunaux valident, de façon étonnamment consensuelle à Nantes, à Lyon et au Havre, une compétence « prévention et gestion des risques » dans l'institution intercommunale. Cette nouvelle position est profondément ancrée dans le sillon des politiques d'aménagement des territoires et de services urbains en réseaux. ...

- Pourtant, la consolidation juridique de l'approche territoriale des risques auprès des politiques urbaines est déstabilisée lors de la *prise administrative*. L'étude de la structuration des services montre que le rapport de force des services se joue lors de micro-actions d'organisation du travail début 2000. Ces micro-actions permettent *in fine* de mettre en place (ou non) des instruments d'action publique. Par exemple, les cartographies des risques apparaissent comme de puissants leviers dans le rapport de force entre élus et techniques, ainsi qu'a pu le montrer Jean-Pierre Le Bourhis. Mais d'autres instruments d'action publics consolident l'action des agents publics, tels que les outils de gestion mutualisée de l'alerte, de la planification des secours ou les documents d'information au public.

2) Le second résultat porte sur l'échec de l'intégration des risques endo-urbains dans les politiques d'urbanisme

Je montre dans la thèse que les agents publics intercommunaux en charge des risques veulent imprimer l'approche territoriale et systémique des risques dans la planification urbaine, désormais tout ou en partie transférée aux intercommunalités. Pour cela, ils cherchent à

intervenir dans le processus de décision des directions de l'urbanisme soit en amont lors de l'identification des risques dans les plans locaux d'urbanisme, soit en aval en lors de l'instauration des plans de prévention des risques menés par les services d'Etat.

- *Lors de la réalisation des plans d'urbanisme*, l'approche extensive des risques propose aux maires d'utiliser leur pouvoir d'urbanisme pour aller au-delà des risques identifiés par l'Etat dans le porter-à-connaissance, c'est-à-dire le document officiel par lequel les services d'Etat indiquent les périmètres de risques qui doivent obligatoirement être pris en compte dans l'urbanisme local. J'explique comment cette proposition d'aller au-delà des préconisations de l'Etat est désavouée par les dirigeants des intercommunalités (directeurs généraux, cabinets et présidence), soutenue par les directions du développement urbain qui ne souhaitent ni modifier les servitudes en vigueur des les centre-villes, ni déstabiliser les projets urbains en cours.

Les agents publics en charge des risques collectifs rappellent les principes des lois de sécurité civile qui autorisent les maires à tenir compte de toute information identifiant un risque collectif. Mais les arguments des aménageurs pointent le creusement de la distinction entre, d'une part, l'instruction du document d'urbanisme par l'intercommunalité et, d'autre part, l'autorisation des permis de construire sous la responsabilité du maire.

Par ailleurs, lorsque les services risques disposent d'un poids décisionnel dans planification urbaine, j'ai pu expliquer qu'il s'agit le plus souvent d'un arrangement local afin de justifier l'absence de plan de prévention des risques (PPR) et d'en contourner l'application. C'est le cas des risques géologiques par exemple dont la connaissance est souvent largement territoriale et incrémentale.

- *Concernant la planification des PPR naturels ou technologiques*, les services d'État revendiquent leur attitude de concertation. Or, ce que Geneviève Decrop appelle les « scènes locales » sont désavouées par les communes depuis la fin des années 1990.

Sur les PPR naturels, je montre dans ma thèse que les directions de l'urbanisme des intercommunalités évincent la médiation des services intercommunaux « risques », qu'elles ferment les négociations sur les enjeux de développement urbain et basculent dans, ce que j'appelle une attitude de « troc des périmètres d'aléa » avec les services d'Etat. Pour cela, les services d'urbanisme des EPCI s'équipent de moyens humains et d'expertise complémentaire afin de pouvoir donner le change aux techniciens des services d'Etat, sur le calcul des côtes d'inondation par exemple.

Du coup, pour la planification des risques technologiques prévue dans la loi de prévention des risques de 2003, les intercommunalités tentent de bâtir une expertise territoriale incontournable dès le départ pour les services d'Etat. J'analyse alors que les services aménageurs envisagent des stratégies de contournement des effets des périmètres de prévention des risques, par exemple en proposant l'installation d'activités dans les zones

d'éloignement du danger prévues par les plans de prévention ou en négociant la diminution des stocks de produits avec les industriels.

En résumé, je démontre que l'approche endo-urbaine des risques n'est pas intégrée aux politiques d'urbanisme. Néanmoins, elle contribue à la prise de conscience de la problématique foncière des périmètres de risques. Aujourd'hui, les directions du développement urbain se positionnent sur la préemption des terrains identifiés comme à risque, anticipant une libération et une réhabilitation future des terrains.

3) Le troisième résultat décrit l'émergence d'une approche territoriale de la sécurité civile.

Alors que les agents publics des risques avaient mobilisé bien des arguments juridiques pour se démarquer des politiques de sécurité civile, j'apporte la preuve que la récente loi de sécurité civile ouvre des fenêtres d'opportunité pour l'approche urbaine et systémique des risques.

- Tout d'abord, les services intercommunaux de risques réussissent à entrer dans la politique de sécurité civile car ils proposent *une coordination des acteurs de la sécurité civile à l'échelle de l'agglomération*.

L'étude statistique confirme les situations observées sur les trois intercommunalités. Depuis la loi de départementalisation des sapeurs-pompiers de 1996, les communes n'ont pas les moyens suivre les récentes réformes de sécurité civile que ce soit en termes d'information à la population, de communication de crise ou de gestion de l'alerte.

Face aux nouvelles exigences de planification locale des secours et de la sauvegarde, notamment depuis la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, je découvre des maires et des services de sécurité des préfectures soulagés de trouver un service administratif de support et de relais au niveau intercommunal. Mais les dirigeants des EPCI, eux, n'encouragent pas cette initiative interne. Ils craignent les responsabilités juridiques que cache l'imprécision des textes.

- Ensuite, les services intercommunaux de risques se saisissent des outils inscrits dans la loi de sécurité civile de 2004 pour élaborer *une politique de vigilance et de régulation urbaine*.

En prenant en charge l'organisation des moyens communaux en cas d'accident, j'observe que les agents publics proposent une vision élargie du risque et de l'incident. Ils encouragent des dispositifs d'attention portée aux évolutions économiques, sociales et urbaines ainsi qu'aux signaux faibles de dysfonctionnement. Je parle d'une politique de régulation dans le sens où, d'une part, l'action menée cherche à prévenir le blocage et à gérer la rupture des flux et des échanges urbains avec des moyens de sécurité civile, même s'il s'agit d'un incident localisé et

gérable. D'autre part, cette action publique est constamment prête à intégrer de « nouveaux » types de risques (bio-terroriste, animaux errants, etc.) à une méthodologie globale de continuité des circulations urbaines et de fonctionnement des réseaux publics en mode dégradé.

En résumé, contre toute attente l'approche endo-urbaine des risques se maintient dans les agendas intercommunaux grâce à son organisation de la gouvernance multinationale et du maintien des fluidités urbaines.

Références

1. BARRAQUÉ Bernard & THEYS Jacques (sous la direction), *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération (1971-1995)*, Éditions Recherches, Paris, 1998.
2. BARRAQUÉ Bernard, « Politiques publiques et environnement » *In Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, CRESAL, Actes du colloque du CNRS à Saint-Étienne, 13-14 mai 1992, L'Harmattan, Paris, 1993.
3. BILLET Philippe, *La zone inondable : essai de typologie de la délimitation juridique des zones soumises au risque inondation*, Revue de géographie de Lyon, vol.75, n°3, 2000, pp. 245-254.
4. BILLET Philippe, *Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations classées*, Revue de Droit de l'environnement, novembre 2003, pp.215-219.
5. BILLET Philippe, *Le formatage juridique des zones exposées à un risque naturel majeur : vers un renouvellement des territoires du risque*, Revue Perspectives de droit public, Litec, Paris, 2004, pp.109-113.
6. COBB Roger & ELDER Charles, *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*, The Journal of Politics, Vol. 33, N°4, 1971, pp. 892-915.
7. COBB Roger, ROSS Jennie & ROSS Marc, *Agenda Building as a Comparative Political Process*, The American Political Science Review, Vol. 70, N°1, 1976, pp. 126-138.
8. DECROP Geneviève & GALLAND Jean-Pierre, *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, L'Aube, Paris, 1998.
9. DECROP Geneviève, *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque montagne*, Cemagref Editions, Paris, 1997.
10. GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *In Contributions à une sociologie des politiques publiques*, L'Année Sociologique, vol 40, 1990, pp. 17-41.
11. GARRAUD Philippe, « Agenda/Émergence » *In Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (sous la direction), Les presses de Science Po, Paris, 2006, pp.51-59.
12. GILBERT Claude, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politiques*, L'Harmattan, Paris, 1992.
13. GILBERT Claude (sous la direction), *Risques Collectifs et Situations de Crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan, Paris, 2002.
14. NOVEMBER Valérie, *Les territoires du risque. Le risque comme objet de réflexion géographique*, Peter Lang, Bern, 2002.
15. PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, PUF, Paris, 1982.