

Sommaire

Introduction

I. L'IMPOSSIBLE SUSTANTIALISATION DU RISQUE

1. Une défense réactive
2. La logique de l'ouvrage
3. L'affichage du risque comme politique publique

II. LA METAMORPHOSE DES SCENES LOCALES DE RISQUE

1. Entre le routinier et l'incertain
2. Les moments de la négociation
 - 2.1. La focalisation
 - 2.2. La mobilisation
 - 2.3. La cristallisation

III. LES MISES EN SCENE D'UN RISQUE MAJEUR : LE GLISSEMENT DE SÉCHILIENNE

1. Un risque incroyable
 - 1.1. La culuture locale du risque
 - 1.2. Le dire d'expert et l'éclatement du cadre cognitif
2. La crise, actualisation du risque majeur
 - 2.1. L'annonce du risque et son élaboration scientifique
 - 2.2. Le traitement social et politique du risque ou comment inscrire une catastrophe naturelle dans le territoire
 - 2.3. Le glissement de Séchilienne,emblème nationale du risque majeur
3. Une tentative de dénouement de la crise
 - 3.1. Une nouvelle articulation du savoir et de l'action
 - 3.2. La construction du raisonnable

3.3. L'élaboration du projet ou la recherche de solidarités

4. L'installation dans la crise

4.1. L'expropriation, point de départ d'une nouvelle focalisation

4.2. L'enquête publique, préalable à la DUP d'expropriation

4.3. La scène de l'expertise destabilisée

4.4. La gestion politique du risque, au plan local et national

IV. LE QUOTIDIEN DES SCÈNES ORDINAIRES

1. La scène tranquille du Bourgeat

1.1. Une crise sous contrôle

1.2. L'avalanche et son souffle

1.3. Une scène vraiment locale

1.4. Des référentiels peu communs

1.5. L'effet de souffle est-il un risque ?

2. Magland : une négociation à bas bruit

2.1. un événement administratif

2.2. La double scène locale du risque

2.3. Des positions ambivalentes

2.4. Acteurs non convoqués

2.5 Les voies du compromis

3. Drac-Isère : Une scène routinière

3.1. Le poids de l'héritage

3.2. La redistribution du risque

3.3. Les effets de lissage

3.4. Premières mobilisations

4. la scène nucléaire : une fragile réduction du risque

4.1. La CLI de Saint-Alban : une introuvable scène de
risque

4.2. La centrale nucléaire en interaction avec la société
locale

4.3. L'opération iode autour de la centrale

CONCLUSION

Annexe

INTRODUCTION

Au départ de cette recherche, nous avons posé l'hypothèse que les risques naturels s'appréhendaient au travers d'une négociation menée entre différents types d'acteurs, dans l'espace local. Nous avons nommé ces négociations des "scènes locales de risque". Formulée ainsi, l'hypothèse a des allures d'évidence : il paraît aller de soi que le risque, est en première instance, pris en compte par la collectivité sur laquelle il pèse. Ainsi semble d'ailleurs en juger le droit public, au travers de cette ancienne disposition du code des communes (1884) qui stipule que le "maire doit prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux tels que les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre et de rochers, les avalanches et autres accidents naturels ..., de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours." (article L 131-2 du code des communes). Mais il faut sans doute suivre François Servoin, quand il recommande de pas prendre ce "communocentrisme" pour la reconnaissance de la capacité des communautés locales à se gérer elle-même : le maire, ici, n'est pas le "primus inter pares" dans sa collectivité, mais le délégué du pouvoir régalien; c'est au nom de ses pouvoirs, non déléguables, de police qu'il doit agir ¹. Un siècle plus tard, le pouvoir régalien semble avoir reflué sur son détenteur ultime, l'Etat. Le dispositif de prévention des risques naturels qui se met en place avec la loi du 13 juillet 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles place plus fortement que jamais la prévention des risques au niveau d'une police spéciale administrative, le plan d'exposition aux risques, qui s'impose aux documents d'urbanisme des communes. Les textes administratifs qui accompagnent le

¹ voir François SERVOIN, *La réponse sociale au risque*, CDDTM, Grenoble, 1994. L'auteur parle de ce pouvoir comme d'un "pouvoir solitaire" et souligne "la solitudes des maires".

dispositif, essentiellement rédigés par des fonctionnaires et des experts du ministère de l'Environnement au cours des années 1980 sont formels : le risque ne se négocie pas. Le risque, c'est-à-dire, dans l'esprit des rédacteurs, le phénomène physique, l'aléa qui doit faire l'objet d'une détermination objective, obtenue au moyen d'une démarche scientifique incontestable, au-dessus des intérêts et des pressions locales. Si l'aléa ne se négocie pas, son traitement peut-il être laissé à l'appréhension de la collectivité locale, ou du moins discuté ? Certes, les textes prévoient que les maires sont consultés et que le projet de plan est soumis à enquête publique. Mais ils sont également sans ambiguïté sur le résultat d'une telle concertation : "La détermination des zones résulte d'études scientifiques et techniques des phénomènes, d'une appréciation des dangers encourus du fait de l'exposition, de la vulnérabilité des biens exposés (...) ces plans constituent un document réglementaire, traduction graphique d'une volonté politique de l'Etat" ². Pour Pierre-Paul Danna, cette concertation ne vise pas, en effet, une quelconque ouverture de la démarche aux acteurs locaux : "le but de la procédure est de (..) reconnaître (le risque conçu comme un phénomène objectif) et de l'intégrer et non de permettre de discuter ses contours, voire son existence. Il ne s'agit évidemment pas de déterminer une ligne médiane entre différentes demandes. Toute politique d'ouverture est uniquement à finalité pédagogique, didactique" ³. Une politique aussi prescriptive pouvait s'expliquer par le choix de la loi du 13 juillet 1982 de faire supporter par la solidarité nationale les dommages liés aux catastrophes naturelles - un choix qui va lui aussi dans le sens d'une "délocalisation" du risque naturel.

Cependant, en dépit de ce verdict sans appel de l'Etat sur le traitement du risque, nous nous sentions fondés à poser cette hypothèse de "scènes locales de risque". Nous avons pour cela plusieurs arguments. D'une part, cette affirmation du pouvoir régalien se heurtait au mouvement inverse, initié au même moment, de la décentralisation. Il paraissait difficile d'imaginer que les communes, armées de nouvelles prérogatives, ne les utilisent pas pour se défendre face à des contraintes aussi unilatéralement imposées. Mais,

²recommandation n° 84-01 relative à l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles. Délégation aux Risques Majeurs

³ Pierre-Paul DANNA, Risques et planification urbaine : dans la loi du 13 juillet 1982, l'incertaine conjonction, in Isabelle BERNARD et alii, *La prévention des risques naturels, Échec ou réussite des plans d'exposition aux risques*, CREDECO, université de Nice, 1993

décentralisation ou pas, il y a surtout que les risques naturels se saisissent difficilement en dehors de leur manifestation dans le territoire; toute approche normalisée de type "rationnel-bureaucratique" ne peut que se heurter à cette profonde territorialité du risque naturel (comme de la plupart des risques industriels). P.P Danna, que nous citons plus haut, insiste lui aussi sur cette contradiction entre "risque localisé" et "risque scientifique", et sur le conflit de légitimité qui en résulte inévitablement, dans la mesure où "il repose sur le choc entre deux perceptions incompatibles du même objet mais fondées, pour chacune d'elle, dans son ordre de rationalité" ⁴. Enfin, nos observations de terrain, qui avaient conduit à cette recherche, avaient mis en évidence que, par-dessous les prescriptions régaliennes édictées par l'Etat, se menaient plus ou moins au grand jour et sous des formes diverses, des négociations locales qui avaient pour résultat un remodelage parfois sensible des contours des risques. Les agents de l'administration, et en particuliers ses experts, fragilisés par l'incertitude inhérente à toute démarche prédictive du risque, pouvaient, sous la pression locale, revoir à la baisse leurs estimations initiales. On le constatait également en matière de risque industriel, quand, à partir de la loi du 22 juillet 1987 sur les risques majeurs, l'administration avait lancé un vaste chantier de prévention par la maîtrise de l'urbanisation : là aussi, les cercles théoriques parfaits de danger tracés par les ingénieurs des DRIRE autour des sites industriels dits "Seveso", s'étaient traduits, après "concertation" locale, par une cartographie réglementaire aux lignes très nettement brisées en fonction des enjeux de développement des communes. Ces constats rejoignaient, pour l'essentiel, les analyses et les conclusions de nombre d'observateurs et de commentateurs de la politique publique de prévention des risques. Les chercheurs du CREDECO, évaluant dix années de mise en oeuvre des PER, concluaient à leur échec, dû en grande partie au déploiement des contradictions entre la vision normative et prescriptive et la vision pragmatique et socialisée du risque. Dans le domaine des risques technologiques, Jean-Paul Moatti et Jacques Lochard mettaient en question, eux aussi, la légitimation par la science de la politique de gestion des risques, laquelle, même en dehors de toute problématique d'aménagement du territoire, ne semblait pas pouvoir faire l'économie du débat social ⁵. Bref, les

⁴ id, p 70.

⁵ Jean-Paul MOATTI et Jacques LOCHARD, L'évaluation formalisée et la gestion des risques technologiques : entre connaissance et légitimation, in J.L FABIANI et J. THEYS, *La société vulnérable*, Presses de l'École Normale Supérieure, Paris, 1987. leurs

esprits avisés en appelaient à une gestion négociée des risques, qu'ils envisageaient, plus ou moins explicitement, comme une confrontation des points de vue et des intérêts sous forme d'un débat démocratique visant la transparence. L'expression de "scènes locales", par la théâtralité qu'elle suppose, rendait compte au mieux de cette vision des choses. D'autres, dans le champ très voisin de l'environnement, parlaient de "forums hybrides" ou de "parlements du savoir" ⁶.

Il nous fallait pourtant avouer que les "scènes locales de risques" que nous détections çà et là sur le terrain n'avaient qu'un rapport assez lointain avec la vision idéalisée de la démocratie locale et participative que la notion charriait avec elle. Si l'on pouvait de temps à autre repérer une instance formalisée de négociation, c'était pour aussitôt constater sa précarité ou son enlisement dans les consensus mous, les malentendus et les non-dits. D'une manière générale, ce que l'on voyait à l'oeuvre, c'était davantage des transactions, menées à bas bruit et hors des feux de la rampe que des négociations au sens formel de ce mot. Tout cela était bien loin de former un système cohérent, global et continu d'appréhension des risques, se revendiquant d'une démarche pragmatique clairement affichée. Néanmoins, nous formulons l'hypothèse que de telles instances, aussi éclatées et faiblement affirmées qu'elles soient, constituaient les prémisses d'un tel système et qu'une démarche analytique résolue permettrait d'en dégager les conditions pratiques et théoriques de possibilité. Nous pressentions cependant que les "scènes locales" étaient plus une notion-problème qu'une hypothèse stricto sensu, en d'autres termes que

conclusions, rejoignent celles du CREDECO : ..."l'évaluation s'enracine dans les problèmes nouveaux d'articulation entre science et débat social que soulève désormais la détermination des seuils d'acceptabilité des risques technologiques. Si le développement de travaux formalisés d'évaluation des risques ne fait donc guère de doute, leur impact réel sur les décisions et les pratiques industrielles de gestion des risques ne dépendra pas seulement de leur qualité mais peut-être, avant tout, de la fonction qu'ils viendront occuper dans le débat social. Se contenteront-ils d'être de purs instruments de légitimation ou bien contribueront-ils à une transformation profonde des rationalités en oeuvre dans la gestion du risque ?".

⁶ respectivement Michel CALLON, Arie RIP, Forums hybrides et négociation des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise, et Philippe Roqueplo, L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ? ce dernier situant sa réflexion au sein de l'expertise scientifique elle-même, mais néanmoins en la plaçant sous les regards croisés du "peuple" et du "Prince". In THEYS, *Environnement, science et politique - Les experts sont formels*, Germes, Paris, 1991

les solutions qu'elles apportaient renvoyaient à de nouveaux problèmes. La recherche a confirmé, dans certains cas, ce pressentiment. Mais d'autres situations nous ont amené à remettre en question l'idée même de scène, au sens d'un espace de débat et de prise de décision. En effet, derrière l'idée de scènes locales, nous postulons implicitement d'une part qu'elles se constituaient autour d'un objet identifié, un risque, (que cette identification se fasse au moyen de la science ou du sens commun) et d'autre part que cet objet concernait des acteurs eux aussi identifiés ou identifiables. Enfin, nous supposons qu'à ce risque pouvait être opposées des parades, de quelque nature que ce soit, technique, juridique, sociale.

Notre recherche nous conduit à dégager deux propositions, que nous examinerons successivement dans la première partie de ce rapport. La première proposition porte sur le risque comme objet en soi : un tel objet n'a aucune évidence. Il est le produit d'une histoire qui tend à le faire émerger comme tel, à le "substantialiser". Cependant, cette substantialisation ne renvoie pas à un processus déterministe et linéaire, elle se heurte à des obstacles, à des contradictions qui rendent impossible toute stabilisation de la notion de risque et conduisent à un certain nombre de paradoxes. Dans un premier chapitre, nous retracerons ce procès historique d'émergence, jusqu'à la période contemporaine. La deuxième proposition a trait aux modalités de traitement des situations dites à risque : elles ne renvoient pas nécessairement à des scènes. Il s'agit alors d'en décrire les morphologies possibles et surtout de repérer leurs modalités d'évolution, de transformations - de tenter de les saisir dans une perspective dynamique. Nous y consacrerons le second chapitre. Ensuite, au cours d'un troisième chapitre, on examinera les modalités de mise en scène d'un risque majeur : le risque de glissement de Séchilienne. Enfin, le quatrième chapitre sera consacré à l'analyse du fonctionnement de plusieurs "scènes ordinaires".

Nous nous sommes appuyés sur l'étude de cinq situations différentes, dont quatre concernaient un risque naturel, l'inondation dans deux cas, un problème d'avalanche pour un cas et un risque combiné de glissement de terrain et d'inondation pour le dernier, pour lequel nous avons fait une observation sur deux années. La cinquième situation concerne un risque industriel, spécifique : le risque nucléaire. L'un des terrains - défini par la problématique des inondations dans le bassin Drac-Isère - a fait l'objet d'une

double approche, sociologique et historique, que nous livrons dans deux textes différents. Il nous a semblé préférable de présenter aux lecteurs des études de cas structurés en récit homogène, plutôt que de les utiliser comme illustrations au cours de l'analyse générale présentée en première partie.

I. L'IMPOSSIBLE SUBSTANTIALISATION DU RISQUE

Le processus d'autonomisation du risque naturel et son avènement comme objet de politique publique, comme un objet à traiter en soi, constituent un phénomène très récent.

Non point qu'auparavant, y compris dans les sociétés traditionnelles, où prédominaient une organisation de type communautaire, les collectivités humaines soient restées passives face aux aléas naturels et qu'elles n'aient tenté de s'en prémunir. Bien au contraire. Cependant, pendant fort longtemps, les comportements face aux dangers ont été essentiellement réactifs et déterminés surtout par une appréhension sensible du danger construite progressivement par l'expérience. Le risque virtuel, abstrait et indéterminé, et sur lequel il importe néanmoins d'agir, n'est apparu qu'au cours des vingt dernières années.

1. UNE DÉFENSE RÉACTIVE

Ainsi, même lorsqu'ils attribuent les désordres naturels à la Malédiction Divine, les habitants des régions périodiquement touchées par les cataclysmes s'efforcent d'en minorer les conséquences. "L'expérience, l'observation, le bon sens conduisent les hommes habitués à interroger le passé à prendre des mesures multiples, plus ou moins efficaces. Comment lutter contre les éléments ?.. Pour lutter contre les inondations, on se réfère à l'expérience. On connaît l'époque de la fonte des neiges, les conséquences des fortes pluies. Les habitants des parties basses des villes ou des campagnes inondables mettent à l'abri ce qu'ils peuvent déplacer. Les parisiens ont l'habitude de quitter les ponts menacés quand ils sentent l'approche d'une crue importante." ¹ Cette prévention passive qui s'efforce de limiter les dommages des phénomènes peut parfois revêtir des formes extrêmement sophistiquées. Ainsi, la dispersion des bâtiments sur les versants exposés aux avalanches dans certaine vallée des Alpes Vaudoises semble correspondre à des stratégies de dispersion du risque. "Si chaque avalanche poudreuse emporte

¹ Jean Delumeau, Yves Lequin (sous la direction de) *Les malheurs des temps. Histoire des fléaux et des calamités en France*. Larousse 1987

quelques granges, la multiplicité des bâtiments permet de ne pas tout perdre. Dans un milieu où la réserve de fourrage constituait la garantie de survie pour l'hiver et le printemps, c'était essentiel."² De même, dans certaines régions des Alpes du Sud, la trame du parcellaire, qui se présente sous la forme de lanières parallèles orientées perpendiculairement au torrent, permet de fractionner l'impact des engravements dus aux débordements torrentiels intempestifs, tout autant, d'ailleurs, que les avantages liés à la présence de l'eau et cela afin de les distribuer équitablement entre les membres de la communauté montagnarde.³ C'est ici la transmission de l'expérience entre les générations qui est mobilisée pour perpétuer des stratégies d'évitement. La mémoire est même, parfois, soutenue par des chroniques écrites qui "constituent un véritable cadastre des risques" ⁴. Mais la lutte contre les fléaux ne se limite, d'ailleurs pas aux pratiques de défense passive et les habitants des zones vulnérables réalisent aussi des aménagements destinés à prévenir les désastres : En montagne, la protection contre les avalanches et les torrents est assurée par la plantation et l'entretien de bois qui font écran aux déferlements. La défense contre les inondations de plaine passe par l'édification de talus, la fortification des berges ou la construction de digues.

Ce qui caractérise ces initiatives, prises pour lutter contre les effets des catastrophes, c'est qu'elles sont engagées au niveau du territoire local, au niveau de la communauté sociale d'appartenance. Cette gestion autarcique du milieu est l'occasion de concrétiser la solidarité entre différents membres de la communauté. Elle prend des formes diverses, plus ou moins spontanées ou plus ou moins organisées (entraide ou organisation de corvées) mais ne dépasse qu'exceptionnellement le territoire des institutions communautaires villageoises⁵. Bien plus, elle peut être source de conflits et d'oppositions entre

² Philippe Schoeneich, Mary-Claude Busset-Henchoz, *Les Ormonans et les Leysenouds face aux risques naturels*; 1995 Programme National de Recherche 31" Changements climatiques et catastrophes naturelles.

³ Sandrine Descotes-Genon *Arvioux en Queyras, Approche ethnologique des risques naturels*. Université de Provence. Mémoire de DEA sous la direction de M. Ravis-Giordani

⁴ Philippe Schoeneich, Mary-Claude Busset-Henchoz opus cité 1995

⁵ voir à ce sujet les travaux du CIMA (Centre Interdisciplinaire de recherche sur les milieux naturels et l'Aménagement Rural) de Toulouse

différentes communautés⁶. La création de digues sur un territoire amont pouvant, par exemple, être source de discordes graves avec la communauté située en aval.

L'assiette de la prévention des dangers est celle de l'intérêt collectif des membres d'une collectivité qui gère à l'échelle de son territoire un patrimoine naturel commun et qui tente de le conserver. La territorialité des actions de prévention n'est pas définie par l'échelle de la manifestation physique du phénomène. Elle est socialement circonscrite.

Un autre trait saillant de ces pratiques de défense traditionnelles, c'est leur caractère réactif. Certes, certaines pratiques de défense - celles qui visent à l'évitement des dangers - s'ancrent dans le temps long de l'organisation sociale. Elles s'inscrivent même dans l'allocation du territoire et en modèlent durablement le paysage. En revanche les interventions plus actives -celles qui ambitionnent de repousser le danger- semblent marquées par une relative discontinuité. C'est, en effet, l'événement ponctuel, celui qui vient de se réaliser, en entraînant de lourdes pertes en biens matériels et en vies humaines⁷, qui déclenche la mise en oeuvre de nouvelles protections. L'ampleur des mobilisations est alors directement proportionnelle aux dommages subis et tend à s'étioler, une fois le danger éloigné. C'est que le phénomène naturel n'est aucunement dissocié des conséquences qu'il comporte pour la collectivité. Il ne peut être extrait du contexte social dans lequel il survient. Son sens ne se construit que par rapport au fonctionnement d'une communauté humaine. Il n'a pas de substance abstraite, d'existence en soi. .

2. LA LOGIQUE DE L'OUVRAGE

⁶ Voir, à ce sujet, Denis Coeur, *L'Etat et la maîtrise des inondations dans la plaine de Grenoble entre le XVII^e et le XX^e siècle*, en annexe du présent document.

⁷ Philippe Shoeneich et Mary-Claude Busser-Henchoz (1995 opus cité) ont ainsi noté dans l'étude des chroniques manuscrites conservées dans la vallée des Ormons que ce qui détermine la transcription des différents événements , c'est moins leur intensité "objective" que leur intensité "subjective" largement dépendante des dommages subis

Avec la constitution progressive de l'Etat Central, à partir du dix-septième siècle, s'élabore une vision moins territorialisée des fléaux naturels, et cela d'un double point de vue :

D'une part la constitution d'un corps de savants - regroupés dès le début du dix-huitième siècle au sein des corps de l'Administration Royale des Ponts et Chaussées et des Eaux et Forêts- va de pair avec l'émergence d'un élargissement spatial de la perception des catastrophes. Le savant "*apparaît comme l'auxiliaire du monarque qui, en faisant appel à lui, s'adresse d'abord à "l'expert" spécialisé dans l'étude des phénomènes physiques, ainsi qu'au détenteur d'une vision globalisante, qui épouse celle dont l'Etat central lui-même est porteur.*"⁸ Les catastrophes tendent, alors, à être appréhendées en tant que phénomène physique global dont il s'agit de comprendre les causes. L'interprétation scientifique des phénomènes s'autonomise en quelque sorte. Cette évolution est particulièrement marquée en matière d'inondations. Les nouveaux acquis de la météorologie, les développements de la cartographie imposent dès le dix-huitième siècle le bassin hydrographique comme une échelle de référence incontournable dans l'analyse des phénomènes hydrauliques.

Pourtant cette révolution conceptuelle n'a pas de traduction immédiate au niveau de l'aménagement⁹. Certes, l'intervention financière et technique de l'Etat et la consolidation du "*binôme administrateur-savant*"¹⁰ donne une toute autre ampleur à la lutte contre les phénomènes naturels. Mais il n'en transforme pas toutefois complètement la perspective. Comme les travaux réalisés par les communautés locales, les aménagements réalisés sous la conduite des ingénieurs de l'Administration sont des aménagements localisés,

⁸ Serge Briffaud , Le savant, l'Etat et la catastrophe; Le "prodigieux débordement" de 1678 et l'émergence d'une nouvelle approche des sinistres in *Le torrent et le fleuve : risques, catastrophes et aménagement dans les Pyrénées et leur piémont . Fin XVII ème-XXème* 1991

⁹ Comme le note Bertrand Desailly, in De la protection rapprochée à l'aménagement des bassins hydrographiques. Les ingénieurs et la prévention des crues dans les Pyrénées et sur leur piémont; *Le fleuve et ses métamorphoses*. Textes réunis par François Picquet. Actes du colloque international tenu à l'Université de Lyon III les 13,14, et 15 mai 1992

¹⁰ Serge Briffaud 1991 opus cité

des ouvrages de défense rapprochés. Ils ne visent pas à contrôler les phénomènes physiques de manière globale, mais tentent de maîtriser seulement certaines de leurs incidences particulières.

En revanche, l'intervention de l'Etat s'accompagne d'une transformation radicale de la logique qui soutient les actions de protection. Celles-ci ne sont plus engagées au nom de l'intérêt commun d'une collectivité territorialisée dont la reproduction est menacée par un éventuel retour du fléau. L'enjeu des projets conduits par l'Administration réfère à un ensemble plus large. Même si les aménagements sont ponctuels, et ne concernent qu'une portion du territoire d'extension du phénomène, ils sont justifiés par un intérêt qui transcende celui des victimes directes des fléaux. C'est, ainsi, au regard d'objectifs de protection de lieux stratégiques du point de vue militaire ou économique qu'au cours du XVIII^e siècle, les ingénieurs du Génie Militaire ou des Ponts et Chaussées, procèdent à l'endiguement complet du Têt dans sa traversée de Perpignan, aménagent les berges de la Garonne à Toulouse et engagent un programme de protection des rives du Drac et de l'Isère. La légitimité de l'intérêt général se superpose à celle des intérêts communautaires. Elle s'y opposera radicalement un siècle plus tard lors de la mise en oeuvre de la politique de restauration des terrains de montagne

Celle-ci menée sur une large échelle, dans la deuxième moitié du XIX^e approfondit le mouvement de déterritorialisation de la gestion des risques naturels. Menée sur une large échelle dans le massif des Alpes et, dans une moindre mesure, dans celui des Pyrénées, elle consiste, en effet, à contrecarrer les effets dévastateurs des déboisements sur l'érosion des massifs et à limiter, à partir d'une intervention sur les reliefs, les inondations en plaine. En ce sens, il s'agit bien d'une politique reposant sur une appréhension globale des phénomènes naturels, qui, à ce titre constitue une application tardive de principes scientifiques élaborés près d'un siècle auparavant. Mais surtout c'est une politique qui, en toute clarté, est fondée sur l'opposition entre l'intérêt général qui la légitime et les intérêts des populations locales, sur les territoires desquelles devront être menées des actions de prévention. De fait, les lois du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes et du 8 juin 1964 sur le réengazonnement des montagnes accordent aux agents de l'Administration le pouvoir d'instaurer des périmètres de reboisement et les dotent des moyens de contrainte importants pour forcer les populations

montagnardes à entreprendre les travaux destinés, en fait, à la protection de la plaine. Les ingénieurs des Eaux et Forêts se présentent comme les garants de l'intérêt général menacé par des logiques individuelles, comme les protecteurs d'un patrimoine naturel dont la pérennité permet d'assurer la sécurité. Devant les réactions d'hostilité très fortes des paysans des montagnes, cette politique voit, cependant, ses ambitions limitées par l'adoption de la loi de 1882, qui en limite l'application aux territoires dans lesquels le danger est "né et actuel" et qui tente d'intégrer les préoccupations des populations pastorales.

Ainsi, en établissant une disjonction entre intérêt général et intérêts privés, et en associant le premier aux nécessités d'une préservation de la sécurité, la politique de Restauration des Terrains de Montagne pose les prémisses de l'affirmation des prérogatives régaliennes de l'Etat dans le champ de la gestion des aléas naturels. Cependant, et peut-être parce que le déploiement de cette politique ne procède pas exclusivement d'une appréhension renouvelée du risque naturel mais renvoie, aussi, à bien d'autres évolutions et à bien d'autres enjeux¹¹ elle n'eut pas de prolongements immédiats. De fait, après une période d'embellie entre 1882 et 1913, définie comme son "âge d'or", la politique de restauration des terrains en montagne marque le pas après la deuxième guerre mondiale¹² et apparaît ainsi comme une sorte de parenthèse dans une histoire de la défense contre les catastrophes naturelles qui se déroule majoritairement sous d'autres auspices.

¹¹ Les historiens relèvent notamment plusieurs facteurs dont la conjonction explique l'engagement de la politique RTM. Facteurs politiques : alliance conjoncturelle des libéraux, des conservateurs et des saint-simoniens, cf Bernard Kalaora et Antoine Savoye. *Forêt et sociologie ; les forestiers de l'Ecole de Le Play, défenseurs des populations de montagne*. INRA, Université de Paris VIII 1984. Facteurs culturels : l'impact du changement de regard porté par les élites sur la montagne, cf Bertrand Desailly 1992, opus cité. Facteurs corporatistes : La politique de RTM constituait une opportunité de redéploiement pour l'Administration Forestière compensant les importantes aliénations domaniales effectuées en plaine, cf Andrée Cornol, Le reboisement au XIX^e siècle, idées fausses sur un plan d'envergure in *Environnement, Science et Politique. Les experts sont formels*. Colloque d'Arc et Senans, 1989, Cahiers du Germes n°14

¹² Le déclin démographique des zones de haute montagne s'est accompagné d'une moindre pression sur les espaces boisés et a favorisé une certaine reforestation naturelle des pentes, suppléant ainsi, en quelque sorte, l'action de l'Administration Forestière

..

En effet, celle-ci demeure, pour une très grande part, l'affaire des individus directement concernés ou celle de leurs regroupements. En matière d'inondations le cadre juridique qui structure les actions de prévention est largement fondé sur le respect du droit de propriété. Le principe posé par la loi de 1807¹³, selon lequel *"la dépense de construction de digues est supportée par les propriétaires protégés dans la proportion de leur intérêt aux travaux."* fait, d'ailleurs, encore référence¹⁴. Il incombe donc à chacun de garantir sa propre sécurité. Mais l'exercice de cette responsabilité individuelle est encadré.¹⁵ Car il importe aussi de ne pas nuire à la sécurité d'autrui.

Les dispositions concernant la création d'associations syndicales de propriétaires s'inscrivent dans la même perspective. La loi du 21 juin 1865 fixe le statut des associations qui ont pour fonction de regrouper les propriétaires intéressés à la réalisation et à l'entretien d'ouvrages de protection contre les inondations. Elle prévoit que leur représentation au sein de ces instances ainsi que leur participation financière sera fonction de l'intérêt que chacun d'entre eux y porte. L'association syndicale permet la mise en commun de moyens matériels inaccessibles à chaque propriétaire. Elle repose sur la convergence des intérêts, et le consensus entre propriétaires. Les syndicats instaurent une solidarité entre propriétaires de type agrégatif. Ils tentent moins d'imposer un intérêt général s'imposant aux intérêts particuliers qu'ils ne visent à permettre la réalisation d'un intérêt commun qui soit en adéquation avec les intérêts individuels de chacun.

Parallèlement, l'intervention de l'Etat, en matière de prévention, demeure ponctuelle, et essentiellement consacrée à la lutte contre les inondations : Travaux réalisés sous l'égide de la loi de 1858 suite aux crues exceptionnelles de 1856, rehaussement et confortement des digues le long du Drac, de l'Isère et de la Romanche, (loi de 1930) ou protection des rives de la Garonne à

¹³ Loi du 16 juillet 1807 relative au dessèchement des marais

¹⁴ elle est citée en particulier dans la récente circulaire du 12 août 1994 relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondations.

¹⁵ Sur les cours d'eau domaniaux, les propriétaires concernés ne peuvent entreprendre des travaux sans autorisation; sur les cours d'eau non domaniaux, ils sont tenus *"de ne pas préjudicier à l'écoulement et de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines."* Article 105 du Code Rural

Toulouse (décret de 1936). construction des barrages écrêteurs sur les bassins de la Seine et de la Marne (1955) et de la Loire (1984).

Ainsi, jusqu'à une date récente, la lutte contre les phénomènes naturels - qu'elle ait été menée par les individus directement menacés, ou par l'Etat au nom d'un intérêt public renvoyant à une collectivité plus large- paraît avoir été soutenu par une logique d'éradication¹⁶. Face à un phénomène physique et à ses effets dommageables, déjà éprouvés, c'est une action de défense qui est engagée. Celle-ci tente d'annuler le danger, de le neutraliser grâce à la mobilisation de moyens techniques appropriés.

Selon cette problématique, la rémanence d'une situation de vulnérabilité à l'égard d'un phénomène naturel constitue une entrave, un obstacle au déploiement d'une activité humaine particulière. Le danger est territorialisé; il est matérialisé par l'occurrence d'un événement précis, celui dont on redoute le retour. Sa gravité est borné par les conséquences de cet événement. La sécurité n'a donc pas de valeur en soi. Elle n'est pas recherchée pour elle-même. La réduction du danger est rapportée aux circonstances locales et temporelles qui en font naître la nécessité.

Ce qui veut dire que, quand cette opération de sécurisation est accomplie, quand la protection est mise en place, la sécurité est tout entière contenue dans l'action qui tente de la garantir. Dans ces conditions, il n'y a pas de dissociation entre le danger anticipé et le moyen par lequel il est traité. La sécurité est ainsi cristallisée, absorbée dans l'objet technique. Ses limites, bornées par les capacités techniques et financières disponibles, sont invisibilisées. A tel point que lorsque l'ensemble des moyens de protection sont mis en oeuvre, l'occurrence d'événements qui excéderaient ces parades n'est pas envisagée. Les travaux, une fois réalisés, dispensent pratiquement de toute obligation de prise en compte des dangers résiduels. Ils tendent à clôturer l'action. Et si la catastrophe survient, malgré l'existence d'ouvrages de protection, elle est alors renvoyée à la force majeure, forme laïque de la fatalité

¹⁶ Ce mode d'appréhension des risques n'est pas propre au domaine des risques naturels. Cf à ce propos, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, C. Dourlens, J.P. Galland, J. Theys, P.A. Vidal-Naquet (Dir.), L'Harmattan, 1991.

L'émergence de la notion de risque dans le champ de la gestion des phénomènes naturels, au cours des deux dernières décennies, est le produit d'une dilatation progressive de l'appréhension du danger. Projeté hors des frontières spatiales et temporelles dans lesquelles il était circonscrit, le danger identifié, concret, se décontextualise et se commue en risque. L'action de prévention consiste alors moins à se prémunir contre un événement précis, projection dans le futur d'un événement passé, qu'à déterminer des axes d'intervention face à un ensemble non fini d'éventualités. L'appréhension des phénomènes naturels en termes de risques transforme le danger en une multiplicité de possibles.

3. L'AFFICHAGE DU RISQUE COMME POLITIQUE PUBLIQUE

On peut dire des années quatre-vingts qu'elles marquent un véritable tournant dans les modes de problématisation du risque, de sécurité et de la catastrophe. Au cours de cette décennie en effet, naît une ambition : celle de construire une politique publique de traitement des risques majeurs qui prétend englober le champ de la prévention, celui de la réparation et enfin celui de la gestion de crise. Au travers de cette tentative, un nouvel objet est posé dans le champ politique, qui traduit un renouvellement, une reformulation profonde de la question de la sécurité collective : le risque, érigé au rang d'objet "en soi", est substantialisé, naturalisé. La part invisible et muette, incorporée autrefois dans l'ouvrage de protection, tend à se dissocier de celui-ci et à exister pour elle-même. La politique qui se construit est, significativement, fondée non plus tant sur le travail technique de la protection, sur la perspective inaccessible d'éradication du risque, mais sur l'affichage des risques par l'Etat. Décroché de l'opération socio-technique de protection, le risque va entretenir une relation tendue avec celle-ci, travaillée par la menace permanente d'un décalage entre celui-ci et celle-là.

Mais dire que les années quatre-vingts sont un tournant dans ce domaine, ne signifie pas pour autant que toute la politique va se créer et se mettre en forme pendant cette période uniquement. D'abord, comme on le verra plus loin, la constitution d'une politique et la définition de son objet se heurtera à

un certain nombre de difficultés et de contradictions de toute nature. Ensuite parce que depuis longtemps existent déjà les prémisses de cette politique. Cependant, ces prémisses sont loin de faire "politique" ou même ébauche de politique. Les modes d'approche de la question de la sécurité sont, en effet, très différenciés selon les secteurs, les compétences très segmentées, les dispositions réglementaires ou législatives très modestes, parfois obsolètes ou très peu mobilisées. Bref s'il existe une multiplicité de systèmes d'action ceux-ci n'entrent pas vraiment en résonance les uns avec les autres et ne tendent pas vers la cohérence que dessine la politique publique.

Ainsi, la politique de maîtrise de l'urbanisation qui se met en place au cours de la deuxième partie de XX^e siècle intègre certaines mesures visant à réduire l'exposition aux risques. Mais cette préoccupation y tient une place relativement modeste. Insuffisante, en tous cas, pour être élevée au rang d'une politique publique. Là encore, les ressources législatives ou réglementaires ne sont utilisées qu'au gré des opportunités locales. Ainsi par exemple, la première réglementation permettant de contrôler l'urbanisation dans les zones submersibles (1935) est très faiblement mise oeuvre. Peu de Plans de Surface Submersible ont vu le jour. Là où ils ont été mis en place, ils n'ont permis qu'une gestion ponctuelle des autorisations de construire faute "d'affichage préalable clair des "règles du jeu"¹⁷. De même, depuis 1955, le code de l'Urbanisme donne la possibilité aux préfets, en vertu de l'article R-111-3, de délimiter des zones sensibles aux risques dans lesquelles s'appliquent des règles de construction. Mais faute de moyens, de travaux d'étude ou plus simplement de volonté politique, cet article est relativement peu appliqué. Les préfets lui préfèrent l'article R-111-2, beaucoup plus souple, et qui permet une gestion des permis de construire au cas par cas, sans plan d'ensemble et surtout sans visibilisation d'une réelle politique locale de risque. Quant à la Loi d'Orientation Foncière (1967) elle donne la possibilité de protéger de toute urbanisation les territoires exposés aux risques naturels. Mais là encore, la prévention des risques ne sera intégrée que très marginalement dans les POS. Dans les zones de montagne, suite à la catastrophe de Val d'Isère de 1970, on avait établi des cartes de localisation probable des avalanches puis des Plans de zones exposées aux avalanches qui devaient être annexées aux POS. Concernant les mouvements de terrain, une

¹⁷ Alain Jacq, La protection des inondations, in *40 ans de politique de l'eau en France*, M. Loriferne (Dir.), 1987.

opération de cartographie fine, dite ZERMOS, avait été engagée mais son absence de caractère systématique lui conférait un intérêt strictement expérimental.

Dans le domaine de la gestion de l'urgence, le risque n'est pas, non plus, à cette époque, au centre d'une politique publique. Ni les élus locaux qui détiennent le pouvoir de police en matière de sécurité et de salubrité publique, ni l'Etat qui est compétent, dès lors que le sinistre dépasse les frontières communales ou ne peut plus être contenu par les seuls moyens locaux, ne s'inscrivent véritablement dans une logique d'anticipation du phénomène. Certes, les systèmes d'alerte existent depuis fort longtemps. Certes, depuis 1952, l'administration est régie en temps de crise par le fameux "Plan Orsec". Mais tous les observateurs s'accordent pour déplorer à la fois l'insuffisance des systèmes d'alerte et l'inadaptation des Plans Orsec. Ceux-ci ont beau avoir une forte visibilité médiatique, ils n'en sont pas moins qu'un "document énumérant les personnes responsables et les moyens disponibles et non un véritable plan d'action qui définirait une stratégie à adopter"¹⁸. D'ailleurs, jusqu'en 1987, les Plans Orsec n'ont eu qu'une faible valeur sur le plan juridique puisqu'ils n'ont été définis que dans le cadre d'une simple instruction inter-ministérielle. Si les Plans Orsec rationalisent les interventions de l'administration en temps de crise, ils ne peuvent être considérés, avant 1982, comme un mode d'organisation prévisionnelle des secours.

Quant aux dommages provoqués par des catastrophes d'origine naturelle, ils sont, jusqu'à cette époque, purement et simplement exclus du système d'indemnisation. Tout se passe comme si la force majeure faisait sortir du champ de l'assurance tout événement calamiteux. A partir du moment où, en raison de sa rareté, le sinistre n'est plus statistiquement mesurable, il ne peut plus être couvert par le système assurantiel classique. De plus, l'importance des éventuels préjudices susceptibles de toucher un très grand nombre de victimes rend les biens de ceux-ci inassurables. Ainsi les victimes de catastrophes naturelles ne bénéficient d'aucune autre couverture que celle qui ressort de la compassion publique. S'il existe en effet des dispositifs de secours, ils s'adressent non pas à l'ensemble des éventuelles victimes, mais

¹⁸ Michel Prieur, Les Plans Orsec, in *Droit et Ville*, n° 20, 1985.

simplement à celles qui sont dans le besoin. Ces secours relèvent alors de l'aide sociale ponctuelle et non pas du droit de l'indemnisation. La réparation des dommages provoqués par les catastrophes naturelle est peut-être laissée à l'Etat. Elle ne constitue pas pour autant une politique publique.

La nomination en décembre 1981, d'un Commissaire à l'étude et à la prévention des risques majeurs qui deviendra, en 1984, Secrétaire d'État ayant autorité sur une délégation aux risques majeurs signale une première rupture d'importance par rapport à la situation précédente. Elle visibilise d'abord une volonté : celle de traiter ce qui jusqu'à présent était réputé intraitable; de circonscrire par conséquent l'objet de ce traitement; et finalement assurer la coordination des acteurs chargés de la gestion de cet objet. Et effectivement le Commissaire se voit assigner plusieurs missions articulées : "apprécier les risques de survenance de cataclysmes", soit une mission de d'identification et de connaissance. "Apprécier (...) les moyens des les prévenir", soit une mission préventive; "Ou de limiter leurs effets", soit une mission curative. Ainsi dans la définition même des compétences du Commissaire se dégage, sinon une doctrine rigoureusement constituée, du moins une sorte d'algorithme, organisant le champ du traitement collectif des dangers en trois grandes séquences, le temps de la prévention, celui de la crise et enfin celui de la réparation. Le risque devenant ainsi le fédérateur d'actions jusque là segmentées.

Très vite cette articulation prend forme. Notamment au travers de la loi de 1982 sur les catastrophes naturelles qui propose d'adosser réparation et prévention des risques majeurs d'origine naturelle et par conséquent de lier des champs traditionnellement séparés. En fait, lorsque le projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale, un tel agencement n'est pas prévu. Il s'agit seulement de couvrir des risques qui jusque là n'étaient pas saisis par l'assurance. Dans un premier temps donc, les députés se situent plutôt dans une perspective d'extension de l'Etat-Providence. Ils se réfèrent à la constitution de 1946 ainsi qu'à celle de 1958 qui stipule que "la Nation proclame la solidarité et l'égalité devant les charges qui résulte des calamités nationales". Elle doit donc non seulement manifester sa sollicitude envers les victimes de fléaux de toute nature, mais aussi éventuellement mettre en place des mécanismes de redistribution susceptibles d'institutionnaliser la

solidarité. Depuis quelques temps déjà, dans d'autres domaines, des procédures renforçant la protection de la victime, se mettent en place. Dans ce contexte, intégrer dans un dispositif assurantiel des victimes jusqu'alors exclues de la solidarité nationale sous un prétexte de nature technique, apparaît comme une nécessité. D'autant plus que depuis la décennie soixante dix la victime fait l'objet de toutes les sollicitudes¹⁹.

Si la loi de 1982 s'était bornée à étendre le système assurantiel aux victimes de catastrophes naturelles, le "risque majeur" n'aurait pas été pris dans un processus de "substantialisation". Chaque risque aurait été, en effet, défini postérieurement à chaque événement calamiteux. D'ailleurs, la notion même de risque aurait été elle-même inutile. C'est plutôt la notion de "dommage subi" qui aurait été probablement plus pertinente.

C'est en fait parce que le législateur a souhaité introduire dans la loi un principe de conditionnalité que le risque a commencé à être objectivé. Avec la loi de 1982, les victimes peuvent être secourues certes, mais à condition qu'elles se conforment préalablement à un certain nombre de prescriptions dès lors qu'elles vivent dans des espaces exposés aux risques. Ce qui suppose que soient identifiés et hiérarchisés les territoires menacés et par voie de conséquence que soient définis avec la plus grande précision les risques auxquels ces territoires sont soumis. Arguant du fait que "une loi reposant sur un principe de solidarité nationale ne saurait s'accompagner de mesures hétérogènes"²⁰, l'administration s'engage alors dans un travail d'objectivation du risque. Les PER qui doivent couvrir toutes les zones exposées doivent ainsi "fournir des indications claires et certaines tant sur les risques potentiels et les techniques que sur la réglementation de l'occupation et de l'utilisation du sol qui en découle"²¹. Dans ces conditions, la cartographie qui en découle

¹⁹ Pour ne prendre qu'un seul exemple, on peut rappeler que c'est à ce moment là que la victime qui était traditionnellement exclue du procès pénal fait un retour en force dans le prétoire. On ne s'occupe plus seulement de la sanction pénale qui était créditée à la fois d'une vertu rétributive et rédemptrice; on s'intéresse aussi à la réparation civile dont doit bénéficier la victime. Sur ce thème, voir par exemple, Anne Wyvekens, *L'insertion locale de la justice pénale*, L'Harmattan, 1997.

²⁰ Geoffroy Caude, La prise en compte du risque d'inondation dans le PER. Délégation aux risque majeurs, note du 9 mai 1985.

²¹ Lettre circulaire du Délégué aux Risques majeurs du 20 Novembre 1984.

est une projection, sur l'espace, du risque substantialisé. La carte de constatation des risques est ainsi "une carte objective qui ne doit faire appel qu'à des méthodes et techniques incontestables, propres à chaque risque et utilisées sur l'ensemble du territoire national"²².

Mais cette "objectivation" est en elle-même problématique. Aucun dispositif de protection, technique et/ou réglementaire, ne suffit à épuiser le risque. L'ouvrage de protection perd de son évidence sociale car il est toujours susceptible d'être remis en question par le risque résiduel, celui qui excède ce qui est prévisible. Pour autant cette difficulté, n'ouvre pas la voie d'un renoncement à connaître l'imprévisible. Elle donne au contraire du "grain à moudre" aux acteurs du champ scientifique et technique. La connaissance apparaît comme un objet à part entière dans les différents champs disciplinaires, et fait même naître des recompositions de disciplines (nivologie, hydro-météorologie etc...). Le savoir scientifique sur les risques s'émancipe et de la perception commune et des moyens d'action disponibles dans la société. Le risque devient donc un objet de connaissance. Les centres d'expertise se multiplient. A côté du réseau d'expertise territorialisé dépendant directement de l'Etat (DDE, DDA, RTM), se développe une recherche scientifique et technique qui s'autonomise. Le nombre d'experts se multiplient dans tous les domaines. Que leurs statuts soient publics ou privés, ils acquièrent de plus en plus d'autonomie²³, et entrent parfois en concurrence les uns avec les autres. Une telle émulation contribue largement à faire, là aussi, émerger le risque comme objet.

Cette substantialisation du risque fait aussi naître un droit : celui de l'information du public. C'est ainsi que la loi de 1987 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, qui reprend certaines dispositions de la directive Européenne de Seveso de 1982, organise l'information des citoyens sur les risques majeurs aussi bien technologiques que naturels. Là où le risque a été cartographié, mais aussi dans certains massifs forestiers sensibles aux feux, les populations, les préfets et les maires doivent mettre à

²² Le plans d'exposition aux risques naturel ou PER. Géomètre, n° 5, mai 1984.

²³ Sur ce sujet, voir, Pierre A. Vidal-Naquet, *La culture du risque des ingénieurs des centres d'études techniques de l'équipement*. DRAST, 1996

disposition du public des dossiers synthétiques et des documents d'information sur les périls qui le menacent. De plus dans tous les départements se mettent en place des Cellules d'Analyses des Risques et d'Information Préventive (CARIP). Autant de dispositions qui présupposent l'existence objective d'un ou de plusieurs risques et qui structurent les filières d'information qui "descendent" en principe jusqu'au niveau du citoyen.

Ainsi plusieurs éléments sont réunis au cours des années quatre-vingt pour qu'émerge une nouvelle problématisation de la sécurité en terme d'affichage du risque, organisant d'une certaine manière, leur mise en scène. La convocation de nouvelles formes d'expertise s'émancipant de la logique de l'ouvrage, la montée en puissance de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire et le développement de l'Etat-Providence au travers de l'extension de la logique de l'assurance, convergent pour placer au centre de l'action publique le risque comme objet de connaissance en soi.

4. L'ÉPREUVE DU TERRITOIRE

Le dispositif réglementaire mis en place - PER, information du public - résiste très mal au choc de la mise en pratique sur le terrain. Les ambitions de la Délégation aux Risques majeurs étaient considérables : 10 000 PER dans un horizon de 10 ans. Ces 10 ans écoulés, il apparaît clairement que cet objectif est impossible à tenir : 441 PER seulement ont été approuvés entre le lancement de l'opération et 1996. On a donné un certain nombre d'explications à cet échec. Pour la DRM, les "méthodes d'analyse fine des quartiers existants se sont révélées rapidement trop lourdes, trop complexes, trop incertaines et trop technocratiques pour le peu de conclusions pratiques qu'on pouvait en tirer" ²⁴. En effet, l'évaluation de la vulnérabilité qui, confrontée à la carte de l'aléa, devait donner une cartographie complète du risque, est apparue impraticable aux services instructeurs, lesquels l'ont, soit

²⁴ DRM, 1988 cité par Bruno LEDOUX, *Bilan de la mise en oeuvre des méthodologies d'élaboration des études de vulnérabilité dans le cadre des PER (1984/1994)*, septembre 1995

éludée, soit traitée de manière purement formelle ²⁵. Beaucoup de commentateurs ont souligné, également, l'absence des sociétés d'assurances dans la mise en oeuvre du dispositif. Les plans d'exposition aux risques ne pouvaient jouer leur rôle d'incitation à la prévention que si les sociétés d'assurance utilisaient la marge de manoeuvre que leur avait donné la loi de 1982 pour obliger les assurés à se mettre en conformité avec les prescriptions du PER, ce qu'elles n'ont pratiquement jamais fait ²⁶. Enfin, on peut invoquer la nature même des PER, document réglementaire d'urbanisme dont l'objet central est l'affichage et non la prévention. Bien sûr, il comporte un volet prescriptif, mais celui-ci s'est révélé largement inapplicable, hormis en ce qui concerne les prescriptions individuelles sur le bâti futur ²⁷. Pour le bâti existant - innovation affichée des PER par rapport aux anciennes cartographie de risque, R 111-3, etc. - l'administration avait la possibilité de prescrire des travaux de protection jusqu'à 10% de la valeur vénale des immeubles. Elle ne l'a pratiquement jamais utilisée, soit qu'elle se soit heurtée à la résistance des propriétaires (non contrebalancée par la pression de l'assurance), soit que les montants à engager apparaissent dérisoires face aux travaux à entreprendre. Mais surtout, de l'avis de la plupart des services instructeurs, la solution réside le plus souvent dans des travaux collectifs, du ressort des communes, qu'ils n'ont aucun moyen de leur imposer. La dissociation entre la logique d'affichage et la logique de la protection fait ici pleinement sentir ses effets : en l'absence d'un dispositif technique de protection, dont l'élaboration reste soumise aléatoirement à la bonne volonté de chacun des partenaires et aux financements éventuels, le PER n'est qu'un ensemble de servitudes induisant une dévalorisation du foncier et de l'immobilier. On observe le même phénomène en matière de risque industriel, quand, sur la base de la loi du 22 juillet 1987, l'Etat a imposé une prévention par le biais de la maîtrise de l'urbanisation. La résistance des communes industrielles aux contraintes

²⁵ Bruno LEDOUX, id

²⁶Voir l'analyse faite par l'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels, présidée par M. Bourrelrier, document provisoire, octobre 1996. Pour l'Instance, les profits dégagés par les assurances du système mis en place sont suffisamment confortables, pour que celles-ci ne cherchent pas à minimiser les coûts de remboursement.

²⁷ Les permis de construire, en zone de risque modéré, dite "bleue", peuvent être assortis de contraintes portant sur le bâti, la densité, la destination des bâtiments.

imposées par les DRIRE et les DDE a été extrêmement vive et n'a pas débouché partout sur une victoire de l'administration ²⁸.

On peut constater que le deuxième volet de la politique publique de protection contre les risques, élaboré dans les années 80, l'information du public n'a guère rencontré plus de succès. Dans l'esprit de ses concepteurs, l'affichage auprès des communes ne produirait pleinement ses effets que s'il dépassait celles-ci pour aller s'adresser aux citoyens, et plus spécialement aux personnes exposées. L'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 consacrait ce nouveau droit à l'information, salué à l'époque par de nombreux auteurs comme un progrès démocratique. L'administration a mis plusieurs années avant d'élaborer les textes d'application : le décret portant organisation de l'information du public sur les risques majeurs est paru en octobre 1990, suivi d'une première circulaire en mai 1991. Les résultats étant insignifiants (deux communes seulement ayant rempli leurs obligations), une nouvelle circulaire est publiée en décembre 1993, beaucoup plus contraignante. Le dispositif qu'elle prévoit est particulièrement lourd et complexe : une cellule d'analyse des risques et de l'information préventive (CARIP) est constituée dans chaque département, qui est chargée d'élaborer un dossier départemental des risques majeurs (DDRM), lequel se décline par communes en dossier communal synthétique (DCS), que les maires doivent ensuite transformer en document d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM). L'ensemble encourt le même reproche de lourdeur technocratique adressé par la DRM elle-même aux PER, et la même critique quant au découplage entre affichage et protection, comme le soulignait en 1989, le rapport Mingasson "Il faut souligner qu'information et prévention doivent aller du même pas : il serait vain - et sans doute dangereux - de diffuser des informations - et, donc de provoquer des questions - sur des risques contre lesquels aucun plan cohérent de prévention n'est encore engagé, notamment par l'administration. On ne peut sensibiliser efficacement les populations à un risque sans leur proposer les moyens de le prévenir."²⁹. Certains de nos interlocuteurs au sein de l'administration ont critiqué sa logique "descendante", la qualifiant de

²⁸ Voir Geneviève DECROP, Marie-Pierre TOURON, *Les risques majeurs, un nouveau champ d'action de l'administration publique*, CRISE, Grenoble, 1991 et Geneviève DECROP, *La loi du 22 juillet 1987 aux prises avec le territoire*, CRISE, Grenoble, 1991.

²⁹Rapport présidé par le préfet Jean Mingasson, Risques majeurs - propositions pour la mise en oeuvre d'une politique d'information et de prévention à l'échelon du département, octobre 1989.

"méthode-papier". Il semble en effet que la démarche soit rarement allée au-delà du DDRM ou du DCS, c'est-à-dire guère au-delà de l'information aux élus. Indépendamment des aspects bureaucratiques de la procédure, il y a une ambiguïté de fond dans l'entreprise d'information, qui explique sans doute en partie son insuccès. Ce que la loi de 1987 envisageait comme un nouveau droit pour les citoyens a été interprété par les acteurs administratifs comme un instrument : une pédagogie du risque, largement imposée par l'Etat. Une telle instrumentalisation aurait pu se concevoir, au nom de l'efficacité, si elle n'avait pas été entièrement accaparée, organisée par un seul acteur, l'Etat - dans cette fameuse logique descendante. Elle est tombée, en effet, dans les contradictions anciennes de l'administration, prise entre sa crainte d'attiser les peurs de la population, préjudiciable à sa mission d'ordre public, et son souci d'une action préventive efficace. D'où ce dispositif très lourd et, in fine, très frileux qui ne parvient pas à aller jusqu'à son terme.

Que ce soit sur le plan de l'affichage réglementaire par les PPR ou sur celui de l'information du public, au fond, l'échec s'explique, par-delà toutes les critiques ponctuelles qu'on peut leur adresser, par l'irréductibilité des deux approches possibles du risque, celle qui se dégage de la méthode administrative et celle à laquelle se réfèrent les collectivités territoriales, qui sont au fond incompatibles entre elles.

La démarche prescriptive de l'Etat est fondée sur l'idée qu'on peut isoler le risque et en faire l'objet d'une approche rationnelle en trois temps : d'abord une connaissance scientifique des phénomènes en cause, ensuite une analyse objective des enjeux, ou dans le vocabulaire de l'époque, de la vulnérabilité, et enfin, en rapprochant ces deux séries de faits, la détermination de seuils d'acceptabilité du risque et donc de traitement, détermination qui serait elle aussi le fruit d'un calcul rationnel, même s'il y subsiste inévitablement une part de subjectivité. Du point de vue de l'Etat, ou de ses segments, porteurs de cette politique (en particulier le ministère de l'Environnement), on aurait ainsi une proposition incontestable qui s'imposerait aux acteurs locaux, nécessairement récalcitrants devant l'adoption de contraintes entravant les intérêts politiques et économiques locaux, ou tout simplement ayant perdu la mémoire et la culture traditionnelle du risque. Malheureusement, chacun des trois temps de cette démarche comporte des difficultés internes qui enlèvent à la proposition finale beaucoup de son incontestabilité.

Le premier temps est celui de l'expertise du risque, telle qu'elle est menée par les ingénieurs des services instructeurs, seuls ou avec l'appui de laboratoires scientifiques et techniques. La collecte des informations à laquelle ils procèdent préalablement fait un large appel aux connaissances et à la mémoire locales. En matière d'avalanches, d'inondations, de crues torrentielles, de glissements de terrain ou de chutes de blocs, la carte-inventaire des risques ne peut s'élaborer sans la collaboration du milieu local. Il y a là une première "négociation" qui nous éloigne quelque peu de l'épure scientifique. Nous sommes fondés à parler de négociation, parce que dans nombre de cas observés, c'est bien ainsi que les acteurs locaux l'ont entendu : ils ont eu, notamment en milieu montagnard, conscience qu'ils détenaient des informations stratégiques, susceptibles de se retourner en contraintes pour le milieu local, et qu'ils ne devaient pas les délivrer sans garantie ni contrepartie. C'est ainsi par exemple qu'il a fallu deux campagnes de cartographie-inventaire des avalanches dans le massif alpin, à 20 ans d'intervalle, pour parvenir à des Cartes de localisation probable des avalanches (CLPA), fiables selon les experts. Entre-temps, ces mêmes experts ont dû faire la preuve de leurs compétences et de leur prise en compte des intérêts locaux, bref obtenir la confiance du milieu local ³⁰. Le problème n'est pas tant que la connaissance ainsi obtenue ne serait pas "scientifique", il est plutôt qu'il devient difficile de maintenir la fiction d'une connaissance extérieure au milieu local et qui s'imposerait à lui, parée des vertus de la science. Si la fiction de l'expertise est quelque peu battue en brèche, les effets n'en sont pas pour autant entièrement négatifs. L'acceptation locale du risque est d'autant plus solide que son établissement a été validé par la connaissance commune, et on verra avec le cas du glissement de terrain de Séchilienne à quel point un risque dont la détermination ne relève que d'une démarche scientifique est incapable de s'enraciner dans les représentations locales.

D'autre part, l'expertise de risque comporte une part irréductible d'incertitude, qui, en matière de cartographie, se manifeste au moment du trait de crayon séparant sur la carte les zones rouges, bleues, blanches. La main de l'expert qui tient le crayon n'est pas ferme et d'autres considérations que celles

³⁰ Cf. Claude CHARLIER, Geneviève DECROP, *De l'expertise scientifique au risque négocié : vers des scènes locales de risque ?*, Futur Antérieur, CEMAGREF, Grenoble, 1995

relevant de sa connaissance du phénomène physique lui font dévier le trait : son appréhension des enjeux locaux, l'appréciation des moyens et des contraintes de la collectivité concernée. Mais il s'agit toujours d'une démarche d'expert, confronté à lui-même³¹ dans un colloque singulier - posture qui le fragilise quand il s'agit d'exposer les résultats de l'expertise à ses partenaires locaux. Tirant les leçons de l'expérience, certains experts sont allés au bout de la démarche en rendant aux responsables locaux leur part d'initiative dans l'appréciation du risque, à traduire dans le document réglementaire, qui se distingue alors du produit d'expertise qu'est la carte d'aléa³². L'évolution des pratiques en matière d'expertise de risques naturels font de l'expert, davantage qu'un porte-parole de la science et de l'Etat, un médiateur entre le milieu local, le champ scientifique et l'administration. L'expert est amené inéluctablement à se "territorialiser"³³. Il est difficile qu'il en soit autrement, dans la mesure où le risque renvoie à des événements survenus dans un territoire concret, avec une part de contingence qui interdit qu'on le réduise dans une modélisation purement scientifique. Il est alors plus approprié de lui substituer une démarche de scénarisation, par laquelle le milieu local actualise la menace, l'expert étant un vecteur actif de cette objectivation.

Dans cette perspective de territorialisation, l'aléa ne se distingue plus de la vulnérabilité, comme les péripéties du trait de crayon sur la carte le démontrent. La DRM avait mis au point des méthodes complexes pour évaluer celle-ci, qui faisaient la part belle au calcul. Mais elles s'étaient révélées inapplicables sur le terrain et l'évaluation de la vulnérabilité était restée la "part obscure" des PER³⁴. La DRM s'est efforcée d'en tirer les conséquences, en substituant la notion d'enjeux à celle de vulnérabilité. Cette nouvelle terminologie clarifie, en effet, la situation. Le choix du terme "enjeux" indique bien que ce qu'il s'agit d'apprécier n'est pas réductible par un

³¹ Cf. C. Dourlens, P.A. Vidal-Naquet, L'expert, tel qu'en lui-même, in *Engagement public et exposition de la personnes*, Ed. de l'Aube, 1997.

³² Cf Claude CHARLIER, Le risque en montagne - définir le risque "négocié", in *Actes d'expertise et responsabilités : le risque montagne*, dossier DRAST/TTS, Ministère de l'Équipement, janvier 1995.

³³ Voir Pierre VIDAL-NAQUET, *La territorialisation de l'expert - le cas des CETE*,

³⁴ Voir Bruno LEDOUX, déjà cité, qui expose en détail les différentes méthodes d'évaluation de la vulnérabilité proposées par la DRM.

calcul, mais qu'il relève d'une confrontation d'intérêts. Il s'agit pour l'Etat d'imposer au local l'enjeu de la réduction du risque dans une configuration où celui-ci n'est pas nécessairement premier, ou du moins s'évalue au regard des autres enjeux locaux, que sont le développement économique et le développement urbain. L'enjeu du risque sera d'autant moins perçu par les élus locaux que l'administration lui aura donné des tenants et des aboutissants qui transcendent largement le local. Qu'il s'agisse de réduire le coût des dommages consécutifs aux catastrophes supporté par la collectivité nationale ou qu'il s'agisse d'imposer des contraintes dans un territoire pour réduire le risque encouru par un autre territoire, comme c'est le cas en matière de préservation des champs d'inondation, l'"assiette" du risque définie par l'administration centrale déborde largement l'espace local dans lequel se mène la négociation hic et nunc d'un PER ou sous sa forme rénovée du PPR. C'est ainsi qu'on a vu des élus argumenter, parfois victorieusement, contre l'administration au nom d'un risque majeur, qui ne serait pas tel ou tel risque industriel ou naturel, mais celui du mal-développement, de la perte d'emplois ou de la dégradation de tel ou tel quartier urbain. On peut faire observer, dans le même ordre d'idées, que l'administration a entretenu un flou permanent sur la nature des enjeux qu'il s'agissait de protéger. Les guides qu'elle a rédigés à l'intention des services instructeurs ne distinguent pas - du moins jusqu'à une période récente - entre le risque encouru par les personnes humaines et le risque portant atteinte aux biens et aux activités. Cet amalgame entre risque vital et risque économique ou patrimonial a permis dans certains cas à l'administration de passer en force et de faire "accepter" des zonages draconiens, mais dans beaucoup d'autres cas, il a eu pour effet de coincer la démarche dans des impasses - notamment dans les zones rouges où il y avait une certaine densité d'occupation. Pouvait-on, en effet, rendre explicite sur la carte le danger mortel encouru par des groupes de population, qu'on ne pouvait qu'abandonner à leur triste sort, dans la mesure où la loi ne permettait pas de déplacer des populations et de détruire un habitat existant, construit en toute légalité ? Dans ces conditions, barioler une carte de rouge revenait quasiment à dire que l'Etat acceptait de sacrifier des populations. On verra plus loin qu'il a tenté de remédier à cette situation avec la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier. En attendant, un tel affichage "absolutiste" du risque ne peut aboutir, en toute rigueur, qu'à une politique de "gel" de l'espace du risque, à laquelle les collectivités territoriales ont opposé une politique de

gestion. Gérer le risque et non pas le geler, tel a été le mot d'ordre d'un certain nombre d'entre eux, aussi bien dans le champ industriel que naturel³⁵.

L'opposition entre un risque gelé et un risque géré pointe vers la délicate question de l'acceptation sociale du risque. Une démarche rationnelle de fixation de seuil d'acceptabilité se heurte aux mêmes impasses que la détermination scientifique du risque. Il est, en tous cas, impossible d'en éliminer les facteurs subjectifs, que ceux-ci soient intégrés de facto dans la démarche de l'expert ou soumis à débat social³⁶. Nous verrons cependant, dans la dernière partie de ce travail, que le débat social autour de l'acceptation sociale des risques ne peut se faire en toute clarté et qu'il doit emprunter des voies détournées qui l'éloignent de la forme délibérative que l'observateur "rationnel" serait en droit d'attendre.

Quoiqu'il en soit, à la fin des années 1980, il paraît évident que la démarche rationnelle et régaliennne d'affichage des risques sur le territoire, entreprise au début de la décennie, s'est embourbée dans les profondeurs de ce même territoire. Seuls résultats positifs que lui concèdent les critiques et qu'avalisent ses auteurs : l'activation d'un débat social autour du risque et une certaine promotion de la culture de risque ³⁷. La DRM et le ministère de l'Environnement s'efforcent alors de corriger les dysfonctionnements manifestes de la politique publique. Une série de textes réglementaires paraissent au début des années 90 aménageant les PER (décret du 15 mars 1993) et organisant l'information préventive (circulaires de décembre 1993 et avril 1994), en même temps que le ministre de l'Environnement élaborait un programme quinquennal de lutte contre les inondations assorti de moyens

³⁵ Cela a été le combat de certains maires de la couronne chimique du sud de l'agglomération lyonnaise et du sud de l'agglomération grenobloise, qui ont constitué une sorte association de défense contre la politique de maîtrise de l'espace menée par la DRIRE à la fin des années 80, l'Association Nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs. Pour une analyse plus approfondie de cette difficile négociation autour du risque industriel, voir Philippe BLANCHER, *Doit-on gérer les villes comme des victimes de catastrophes en sursis ?*, in Cl. GILBERT, *La catastrophe, l'élu et le Préfet*, PUG, 1989.

³⁶ La réflexion sur cet aspect a été poussée en matière de risque technologique par Jean-Paul MOATTI et Jacques LOCHARD, dans l'article déjà cité.

³⁷ C'est la conclusion de l'équipe du CREDECO, chargé d'évaluer cette politique, dans l'ouvrage déjà cité : *La prévention des risques naturels*.

financiers. Tout cet effort converge vers une nouvelle loi, votée le 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui comprend un volet substantiel consacré à la prévention des risques naturels.

Entre autres choses, la loi consacre deux innovations importantes pour notre propos. En premier lieu, elle établit une procédure permettant d'exproprier les particuliers exposés à un risque vital sans attendre l'événement fatal, à certaines conditions (article 11 et 12 de la loi). Le risque pesant sur la sécurité humaine est ainsi isolé, dégageant en partie les débats sur la zone rouge des impasses dans lesquelles ils s'enlisaient. Il devient donc possible de distinguer des zones d'aléa fort, mais qui ne mettent en jeu que des biens et des activités. D'autre part, les Plans de Prévention des Risques (PPR), qui se substituent aux PER et à toute la cartographie réglementaire antérieure dans le titre II de la loi, se présentent comme une procédure simplifiée. La simplification consiste essentiellement en une déconcentration complète de la procédure. C'est désormais à l'Etat local, plus à même d'apprécier les enjeux et les sensibilités locales, d'initier la démarche préventive. Il y a là une ouverture qui répond, dans une certaine mesure, aux revendications issues du territoire dans la période précédente. Les guides des PPR, élaborés par le ministère de l'Environnement, évoquent d'ailleurs explicitement un "risque négocié" et appellent à un renforcement de la concertation avec les acteurs locaux. Les zones rouges ne sont plus synonymes toujours et partout d'inconstructibilité et les zones bleues peuvent devenir "alternatives", "conditionnelles", en fonction des plans d'aménagement et des programmes de travaux des communes ³⁸. En fait, on ne peut que constater, à la suite de P.P Danna que le législateur balance toujours entre l'approche régaliennne et l'approche décentralisée de la gestion des risques. Le PPR, malgré ses ouvertures vers une démarche concertée, relève des pouvoirs de police administrative et non pas du droit commun de l'urbanisme ³⁹. S'il concède la possibilité d'ajustements du risque aux réalités territoriales, le PPR, dans l'ensemble, maintient une certaine prétention à l'affichage du risque et par là même à sa substantialisation.

³⁸Pour une analyse plus détaillée de la loi de 1995, voir Geneviève DECROP, Pierre VIDAL-NAQUET, *Du plan d'exposition aux risques au plan de prévention des risques : vers une gestion territoriale des risques naturels ?* CERPE/FUTUR ANTÉRIEUR, Lyon, octobre 1996

³⁹ P.P. DANNA, Risques naturels et gestion de l'espace, in *Revue juridique de l'environnement*, 1995/3.

II. METAMORPHOSE DES SCENES DE RISQUE

S'il n'est pas donné a priori, le risque fait quand même l'objet de tentatives de traitement par les acteurs sociaux. Ceux-ci s'appuient sur un travail d'élaboration collective, qui aboutit à une représentation et à une objectivation des dangers et à la définitions des moyens par lesquels on peut les conjurer. Ce travail de construction des réalités et des problèmes à résoudre s'appuie sur un socle de constructions passées, d'élaboration et de compromis antérieurs stabilisés et réifiés dans un ensemble de normes, de savoir-faire, de compétences acquises, de repères cognitifs et d'institutions. C'est à partir de ce socle "solidifié", "matérialisé", dans lequel l'incertitude inhérente à toute activité humaine se trouve, en quelque sorte, enserrée et maîtrisée que sont, à la fois, "expédiées les affaires courantes", et à la fois reproblématisées les situations, redéfinies de nouvelles questions

En effet, un grand nombre de situations qu'ont à gérer les acteurs sociaux sont traitées par application d'un certain nombre de conventions implicites, de règles, de présupposés communs qui permettent de catégoriser les problèmes à résoudre et de déterminer les solutions aptes à les réduire. C'est donc, à l'intérieur d'un cadre constitutif commun, dont les conditions sociales de genèse n'ont pas (ou plus) à être explicitées, que chacun des acteurs identifie des informations pertinentes, mobilise des ressources adaptées et anticipe les conséquences de ses actions. C'est l'existence de ce cadre, "déjà donné" qui rend compte de la coordination des actions, de la régularité des comportements, de la stabilité, et finalement de l'ordre des interactions sociales.

Les états critiques sont ceux où cette objectivité d'un monde commun construit tend à se défaire, où les cadres conceptuels et les ressources disponibles ne paraissent plus adéquates pour traiter des situations, qui

deviennent alors problématiques. Ces états critiques, qui font planer la menace du désordre, appellent alors l'élaboration de nouveaux compromis, l'adoption de nouveaux choix et l'invocation de nouvelles justifications.

Ce schéma d'interprétation nous permet de distinguer alors, dans le champ large du traitement social des risques, non pas des moments particuliers qui délimiteraient un temps normal et un temps de crise, mais deux régimes de traitement, dont l'intrication définit des situations complexes, hétérogènes et évolutives.

Un régime routinier, d'une part, où l'intervention des acteurs s'opère dans le cadre de procédures juxtaposées s'ajustant sur le mode de l'autorégulation. Un régime de l'incertitude d'autre part où la question dominante est celle du choix, de la décision et de l'arbitrage. Entre ces deux régimes, les croisements peuvent être multiples, donnant à chaque situation concrète un profil particulier, le long d'un continuum tendu entre deux situations idéal-typiques, le risque entièrement procéduralisé d'un côté et le risque, complet désordre, de l'autre.

1. ENTRE LE ROUTINIER ET L'INCERTAIN.

Les processus sociaux au travers desquels est prise en charge la sécurité, ou, en d'autres termes, les multiples formes de transactions aboutissant, à un moment donné, à la définition des termes de l'acceptabilité sociale du risque, ne se laissent donc pas appréhender de manière simple. L'observateur se trouve confronté à une multiplicité de situations convoquant des acteurs très divers, agissant selon des modes très hétérogènes, selon des temporalités diverses et dans des espaces pluriels

Afin de procéder à l'analyse des situations concrètes de traitement du risque, et de tenter de qualifier tout autant les pratiques des acteurs qui s'y confrontent que les formes de leurs interactions, nous avons construit une grille d'analyse que l'on peut figurer sous forme d'un schéma

Le schéma proposé est structuré autour de l'intersection de deux axes. :

- Un axe (A) qui représente les modes de traitement des situations
- Un axe (B) qui représente l'objet du traitement

A l'un des pôles extrêmes de l'axe (A) des modes de traitement, une forme de gestion routinière qui s'appuie sur la norme, la règle, la codification. Cette gestion routinière est mise en oeuvre par des agents qualifiés par leur capacité à mettre en oeuvre des compétences acquises, à mobiliser des savoirs reconnus, à se conformer à des prescriptions. La gestion routinière, au sein de laquelle l'incertitude est réduite, transformée, maîtrisée en quelque sorte, se déploie dans un temps continu, fait de récurrences, de régularités, de redondances. La gestion routinière s'inscrit au sein de découpages administratifs, disciplinaires et institutionnels constitués, qui délimitent des secteurs ou des champs d'action balisés. Entre les agents intervenant au sein de chacun de ces secteurs, les connexions sont minimales voire inexistantes.

Dans le régime du routinier, le risque tend donc à être traité au travers de la juxtaposition de procédures sectorielles, qui s'agencent au travers d'"ajustements successifs", sur le mode de l'autorégulation

A l'autre pôle extrême du même axe (A), la gestion arbitrale requise par la confrontation avec l'incertitude, par la défection des cadres routiniers d'appréhension des problèmes. Ici, les situations sont perçues comme inédites et problématiques et appellent des réévaluations et des ré-interprétations. La dissolution des compromis antérieurement établis et cristallisés dans les procédures, ouvre la voie à l'énonciation de nouveaux enjeux, et à l'irruption de conflits et de désaccords. Le temps de la gestion arbitrale est un temps discontinu.

L'axe (B) représente la nature des questions traitées, les domaines du traitement. Il est orienté selon deux directions opposées.

A une extrémité de cet axe, le pôle des moyens. La question traitée ici est celle du "comment agir ?", celle de l'efficacité et de l'utilité. Nous sommes ici dans l'univers des solutions, des instruments, des outils, des dispositions et de leur mise en cohérence avec des finalités, qui, déjà définies, sont posées hors champ.

A l'autre extrémité de cet axe, le pôle des fins. La question ici traitée est celle du sens et des fondements de l'action, des valeurs qu'elle poursuit, des modes de coexistence sociale qu'elle tente de promouvoir.

Au nord de l'axe horizontal (1 et 2), où tend à dominer le pôle "gestion arbitrale", l'espace des confrontations. Les situations qui s'y inscrivent sont marquées par la complexité, l'incertitude, la perte du sens commun, l'effritement des références. Ces situations tendent à mobiliser les opinions et à faire éclater les consensus.. Elles sont donc favorables à la constitution d'instances, de "scènes" où, au travers de la comparution, de l'énonciation et de la confrontation des points de vue et des arguments, sont redéfinis les problèmes en même temps que sont imaginées de nouvelles voies pour les résoudre.

Lorsque l'incertitude concerne le registre des moyens, il s'agit d'une incertitude de type technique. La résolution de celle-ci passe par l'instauration de scènes de concertation/coordination. Elle dépend de la convergence des savoirs et des savoir-faire, de l'échange et de la communication entre les compétences, de la mise en complémentarité des méthodes, et de la conjonction des forces. La réduction de l'incertitude se traduit par des décisions qui permettent de revenir à la gestion routinière, et par la définition de nouvelles normes, de nouvelles règles qui sont, à leur tour, routinisées. Par contre, l'absence de réduction de l'incertitude produit des crises dysfonctionnelles, c'est à dire des crises de type technique.

Lorsqu'elle concerne le registre des finalités, l'incertitude est de type socio-politique et son issue est recherchée au sein de scènes de négociation/délibération, d'espaces de débat, dans la perspective d'aboutir à des consensus. Ces consensus peuvent résulter de compromis et d'ajustements d'intérêts ou même, se constituer à partir de la reconstruction et de la refondation de valeurs partagées. Le maintien prolongé de l'indétermination des valeurs et des fins plonge les acteurs dans une crise structurelle, de nature socio-politique.

Au sud de l'axe horizontal (3/4), où prévaut la gestion routinière, prennent place des situations qui confèrent peu de place au débat et à la négociation. Les normes, les règles et les procédures qui y sont appliquées, non seulement

condensent un certain état des connaissances mais aussi absorbent des options sociales et politiques, qui sont de ce fait faiblement visibilisées. Dans ces types de situations stabilisées où la répétition et l'usage permettent de faire l'économie de l'énonciation, et de la verbalisation, le régime des moyens et celui des fins sont largement confondues.

Le croisement de ces deux axes ne dessine pas des espaces fermés permettant d'assigner une place précise à chacune des situations étudiées. Il ne différencie pas des situations types, dont la description abstraite permettrait de styliser chaque situation concrète. Il indique au contraire des lignes de force, le long desquelles se distribuent et se déplacent ces situations, étant entendu que chacune d'entre elles ne se présente pas comme un ensemble homogène mais comme la résultante de logiques parfois contrastées

Ce schéma d'interprétation définit, plutôt, la carte de multiples situations soumises à des tensions entre des forces d'attraction concurrentes entre les quatre pôles préalablement définis.

2. LES MOMENTS DE LA NÉGOCIATION

C'est dans une telle perspective que la notion de "scène locale de risque" doit être problématisée.

Dans une visée idéale, les situations marquées par l'installation de ces "scènes", ou plus modestement, de ces espaces de négociation se situeraient dans la partie supérieure droite du schéma, dans l'angle ouvert par un principe de négociation/délibération. Nos observations précédentes sur l'entrelacement dans une même situation de régimes d'action routiniers et de régimes d'action dominés par l'incertitude nous interdisent, cependant, de leur assigner une place fixe dans le schéma : elles oscillent entre les quatre angles du schéma, même si la présence de la modalité de la négociation les tire vers sa partie supérieure. Tout le problème est de comprendre comment les situations, objet de notre réflexion, se déplacent à l'intérieur du schéma, en d'autres termes de les qualifier dans l'espace global.

Il faut garder, en effet, à l'esprit que la notion de "scènes locales de risque" ne renvoie pas à une réalité nettement identifiée, à des structures organisées à l'intérieur du champ social. Tout au plus, pouvons-nous constater l'existence, ou l'émergence, sur le territoire, d'"instances" au sein desquelles des acteurs de statuts et de fonctions divers se saisissent et débattent d'un ou de plusieurs risques. Ces instances peuvent prendre appui sur des procédures institutionnelles, ou au contraire relever plutôt de l'informel, s'ouvrir plus ou moins largement à de nouveaux acteurs; elles peuvent être éphémères ou bénéficier d'une certaine pérennité, elles peuvent concerner des territoires de types différents, ou certains échelons d'un même territoire, elles peuvent avoir pour objet un aspect plus ou moins étroit du risque, ou ne traiter ce risque qu'en tant qu'élément d'une problématique plus large etc. Il s'agit donc d'une notion empirique, à propos de laquelle l'image de la "scène", au sens de la théâtralité, peut être trompeuse si elle impose l'idée d'un "récit" structuré et d'une unité de temps et de lieu. C'est bien plutôt à des processus sociaux diffus, relativement opaques, souvent faiblement organisés, que nous avons affaire à propos de l'appréhension collective des risques. Mais ces précautions étant prises à son égard, la notion de scène a néanmoins une certaine pertinence, en ce qu'elle pointe vers l'idée qu'émergent, au sein du corps social, des espaces de négociation dont le risque est l'objet ou un des objets.

On distinguera, pour qualifier les situations de négociation, trois "moments" qui en sont pas seulement à interpréter comme un développement dans le temps, mais aussi et surtout comme des "champs de force" autour desquels se configurent ces situations.

2.1 La focalisation

Quelque chose se passe qui introduit une rupture dans le cours ordinaire des affaires. On peut parler d'événement si on ne donne pas à ce mot le contenu substantiel d'un fait objectif, ou, chose courante dans le domaine qui nous occupe, la densité d'un phénomène physique. Il n'y a événement que dans la mesure où les acteurs s'accordent à dire que quelque chose de nouveau se produit dans une situation ordinaire. L'accord n'a pas besoin d'être unanime et, encore moins, de se fonder sur une interprétation unique de cette nouveauté (au contraire, la divergence des interprétations est la signature de la situation). Le ou les faits objectifs n'ont aucune force d'évidence en eux-

mêmes : une crue exceptionnelle peut se conclure, une fois les opérations de secours terminées, par une remise en état du territoire sinistré et l'indemnisation des victimes, sans que le dispositif de prévention ne soit remis fondamentalement en cause.

Inversement, une simple décision administrative peut introduire un mouvement de focalisation. En fait, nous proposons de dire qu'il y a "focalisation" lorsque les acteurs s'accordent pour reconnaître que les données d'une situation ne sont pas entièrement absorbées par les procédures ordinaires. C'est cela qui fait événement, c'est-à-dire qui ouvre une zone d'incertitudes et un champ de possibles. L'accord ne porte que sur le constat de débordement et ne signifie en aucun cas qu'un consensus s'installe entre les acteurs d'une situation. C'est plutôt l'inverse qui se produit, d'où notre deuxième "moment", ou plutôt le deuxième pôle de notre champ de forces : les mobilisations.

2.2. Mobilisations

On entend, par là, deux phénomènes distincts : d'une part celui par lequel les acteurs déjà en position de responsabilité et d'intervention agissent sur un mode qui tranche avec leur mode habituel et d'autre part celui par lequel des individus ou des groupes (antérieurement organisés ou non) passent de la position de non-acteurs à celle d'acteurs de la situation. Les poids respectifs de ces deux types de mobilisation sont, à l'évidence, très variables selon les situations et contribuent, probablement, à marquer fortement la spécificité de chacune d'elles. Ils appellent, en tout état de cause, des analyses distinctes.

On peut s'interroger, dans un premier temps, sur la façon dont une mobilisation s'instaure, au sein des pouvoirs publics, qui tranche sur la "mobilisation ordinaire" de leurs agents : déssectorisation des organes de l'administration, intensification des procédures normales, utilisation de procédures extraordinaires, réattribution de compétences, nouveaux modes de relation et de communication avec l'extérieur etc.. On pourrait résumer la situation d'une phrase : les agents deviennent acteurs.

Ces phénomènes sont également à mettre en perspective avec le cadre juridique et réglementaire qui encadre l'activité ordinaire de l'administration et des pouvoirs publics locaux : comment les acteurs vont-ils interpréter ce cadre juridique, pour ouvrir de nouvelles voies, ou transgresser les règles, les réinterpréter ?

L'autre type de mobilisation est caractérisé par la constitution de nouveaux acteurs et par leur montée en puissance, sur des bases et selon des modalités très diverses : associations de riverains, comités d'usagers, syndicats de copropriétaires, associations de protection de la nature, syndicats professionnels. L'analyse porte, ici, sur les modes d'agrégation des intérêts, sur la construction des argumentaires, sur les modalités pratiques d'intervention, l'accès aux médias etc. Ces différents aspects peuvent se décliner selon des thématiques variées et entrecroisées : la convocation de la culture et de la mémoire de risque, la mobilisation de l'expertise et de contre-expertises, la référence à des valeurs universelles qui élisent le territoire particulier au rang de symbole justifiant la mobilisation d'acteurs étrangers au site, le recours à des procédures judiciaires, la constitution de réseaux reliant des acteurs hétérogènes à l'intérieur et au-delà du territoire considéré etc.

La question posée est celle de l'articulation entre ces positions plus ou moins solidement constituées, et entre celles-ci et les positions prises par les acteurs en situation de responsabilité. On peut enregistrer une grande variété de configurations : depuis l'éclatement entre des positions multiples et très instables, jusqu'à la tendance à l'affrontement ouvert, en passant par une reconnaissance de la pluralité possible des approches.

On peut présenter la problématique autrement en disant qu'elle converge sur la question de la possibilité d'une lecture plus ou moins partagée des différents aspects de la situation, ce qui est autre chose que l'accord initial qui ouvre la situation elle-même. Une telle présentation introduit le troisième "moment" caractéristique, que nous avons appelé : "la cristallisation". Rappelons qu'il ne faut pas entendre par là qu'il y aurait comme un déroulement chronologique, mécanique et linéaire. Les "moments" peuvent se chevaucher.

2.3 La cristallisation

La cristallisation s'opère autour d'une ou plusieurs propositions, de nature variable (une procédure, un projet d'aménagement, un ouvrage technique), au travers desquelles le débat va peu à peu se simplifier. La ou les propositions peuvent avoir été présentes dès le début de l'histoire, mais n'imposent que progressivement et plus ou moins durablement leur grille de lecture aux acteurs. Ce que nous mettons dans l'idée de cristallisation, c'est le phénomène de stabilisation du débat, qui se produit en éliminant comme non pertinentes ou non faisables un certain nombre de questions ou de propositions activées par les acteurs. Autant la notion de mobilisations évoque l'éclatement des logiques d'acteurs, la prolifération de l'incertitude, autant celle de cristallisation évoque le resserrement d'une situation autour d'une problématique simplifiée, voire binaire. Mais ces questions évacuées peuvent ne pas disparaître sans reste du champ, elles peuvent continuer à le travailler souterrainement, voire resurgir sous une autre forme à certains moments. En outre, l'émergence de pôles de cristallisation n'entraîne pas, de facto, la fermeture du débat, la forclusion de la scène. Ceux-ci peuvent aussi être un tremplin pour un nouveau rebondissement.

On peut également poser l'hypothèse que les éléments de la cristallisation fonctionnent comme des "objets transactionnels", au sens où ils permettent une négociation ou une renégociation d'enjeux et des "objets transitionnels" au sens où ils représentent un passage vers un réagencement de l'enjeu du risque vis-à-vis d'autres enjeux dans l'espace collectif ou vers une recomposition de la problématique sociale du risque.

Les deux premiers moments, ceux de la focalisation et de la mobilisation, font passer les acteurs concernés de la gestion routinière à la gestion arbitrale. Le moment de la cristallisation - lorsqu'il existe, ce qui n'est pas toujours le cas - permet de repasser de la crise structurelle ou dysfonctionnelle à la routine. Les agents qui interviennent, à un titre ou à un autre, dans les scènes de risque aspirent en effet généralement à revenir à un état plus stable et donc à un mode de gestion plus routinier (auquel nous ne donnons ici aucune connotation péjorative). Mais ils ne parviennent pas toujours à consolider la situation. Le retour à la normale ne se décrète pas. Plus encore, toute l'énergie

qu'ils sont amenés à déployer pour suspendre les moments de turbulence peuvent parfois même aggraver le désordre. Et ceci d'autant plus que ce qui est au centre de la négociation, à savoir, le risque, ne fait pas toujours l'objet d'un savoir partagé ni d'une perception commune. Le risque reste, en effet, un construit social qui est sans cesse défait et refait, qui, dans ces conditions, alimente nombre de controverses et déstabilise sans cesse les scènes qui ambitionnent de le domestiquer. Les situations que nous avons observées, qu'elles portent sur un risque qualifié de majeur ou sur des risques ordinaires, montrent dans tous les cas, cette déstabilisation à l'oeuvre.

III. LES MISES EN SCENE D'UN RISQUE MAJEUR : LE GLISSEMENT DE SECHILIENNE

Tant qu'il se présentait sous la forme d'une "force", le "risque majeur" n'avait pas droit de cité. La "force majeure", en effet, était considérée, selon le droit, l'assurance ou le dictionnaire de la langue française, comme "une situation, un événement qui empêche de faire quelque chose et dont on n'est pas responsable". Avec l'évocation de la "force majeure", tout était dit. L'action humaine frappée d'impuissance, la responsabilité sans sujet. L'adoption de la notion de "risque majeur", au début des années quatre-vingt, signale une modification sensible des problématiques de traitement des événements catastrophiques. Ou plutôt, elle introduit une prétention. Celle de traiter, précisément, ce qui était traditionnellement réputé "intraitable". Avec la création d'une "délégation aux risque majeurs" et une production législative et réglementaire relativement fournie, (trois grandes lois cadres, une multitude de décrets et de circulaires, des rapports de missions et de commissions etc...), sont mis en place les premiers outils destinés à ne plus exclure de l'ordre de la gestion, certains fléaux, sous le prétexte de leur démesure. A l'image de son objet, le dessein est, lui-aussi, majeur, puisqu'il vise rien moins qu'à replacer dans le champ "des procédures routinières" les situations calamiteuses "extra"-ordinaires.

Nul besoin de souligner l'audace d'un tel projet. La domestication de la catastrophe ne s'opère pas, en effet, "par décret". Elle suit au contraire des voies complexes et insoupçonnées. Le risque majeur ne se laisse pas aussi facilement que cela connaître ni encadrer par de nouvelles procédures routinières. Quels que soient les efforts entrepris ou l'énergie mobilisée, le risque majeur ne cesse d'offrir à son encadrement, des résistances de toute natures, parfois les plus sourdes, parfois les plus éclatantes, parfois encore, les plus inattendues. Tant qu'il garde son statut de "majeur", le risque reste encore une "force" considérable qui emporte tout sur son passage ou même qui - paradoxalement - peut amener ceux-là même qui entendent la soumettre, à l'amplifier encore, du fait même de leur propre intervention...Tout se passe

comme si c'était le risque majeur qui, aujourd'hui, continuait à désespérer Sisyphe et à enchaîner Prométhée...

Ce sont ces chemins tortueux et toujours recommencés qu'ont tracés les tentatives actuelles de domestication de la catastrophe annoncée des Ruines de Séchilienne. Écartelée entre l'urgence d'une protection contre un fléau supposé imminent et l'impératif de connaissance d'un phénomène "inimaginable", l'entreprise semble avoir, pendant plus de dix ans, exploré bien des issues, certaines d'entre elles génératrices de crises, sans parvenir à stabiliser véritablement un "cadre commun" nécessaire au traitement de ce risque majeur.

1. UN RISQUE "INCROYABLE"

Depuis toujours, le secteur des Ruines de Séchilienne, non loin de Grenoble, à l'articulation de la plaine de Vizille et de Bourg d'Oisans, est réputé dangereux. Le versant Nord du Mont Sec s'effrite. La route nationale N 91 qui suit la vallée de la Romanche et qui relie Grenoble à Briançon est souvent encombrée de débris rocheux. Quelques chutes de pierres ne font pas un risque majeur. Jusqu'au jour où est annoncé que le danger résulte non point d'un "éboulement en miettes" mais bien plutôt d'un éboulement en masse de la montagne. On découvre aussi lié à ce risque d'effondrement, un risque bien plus terrible encore : le risque d'inondation et de submersion de la vallée de la Romanche, dû au fait qu'à cet endroit, la vallée de la Romanche forme un verrou (entre le Mont-Sec et Monfalcon). On prévoit en effet qu'en cas de glissement subit, le Mont-Sec pourrait d'abord ensevelir une partie du village de Saint-Barthélémy (l'Ile Falcon, soit une centaine de maisons), former un barrage sur la Romanche, générer un lac susceptible de noyer une partie de l'autre village concerné, Séchilienne, et isoler durablement toute la vallée de l'Oisans. Puis en cas de rupture intempestive de ce barrage, provoquer une vague torrentielle d'une violence redoutable capable de dévaster toute la partie aval de la Romanche jusqu'à Grenoble, de submerger les industries chimiques et de provoquer la pollution du Drac, de l'Isère et des zones de captage de l'agglomération grenobloise.

Mais ce sombre présage n'est assorti d'aucune certitude. Il n'est ni possible de prévoir la date de l'événement catastrophique, ni même l'ampleur de cet événement. Il n'en demeure pas moins que cette incertitude incontournable n'entame en rien la gravité de la future catastrophe, qui, elle, demeure certaine.

Toutefois, contrairement à toute attente, cette catastrophe annoncée ne précipite pas l'action. Elle la tétanise. Les décisions qui sont prises ne paraissent pas être véritablement en phase avec le drame conjecturé.

Loin de faire l'unanimité, la prédiction suscite des sentiments mêlés : peur, indignation, incrédulité. Nombre d'habitants qui résident à Séchilienne et à Saint-Barthélémy, ainsi que certains fonctionnaires de l'administration qui interviennent sur ces deux communes, ne sont pas sans expérience tant vis à vis du risque d'éboulement que du risque d'inondation et peuvent donc, d'une certaine manière "discuter" le diagnostic expert et opposer leur propre vision des choses aux "modèles" et aux "calculs" des scientifiques. En fait, l'annonce de l'événement rencontre une culture locale du risque qui n'est pas prête à accueillir un pronostic aussi catastrophique.

1. 1 La culture locale du risque.

La culture locale du risque puise dans l'histoire. En effet, les riverains de la Romanche connaissent depuis toujours les dangers qui les menacent. Ils ont l'habitude de vivre avec ces dangers et de s'en prémunir. Mais d'une part, les risques d'éboulements, d'inondations et de crues torrentielles sont dissociés, et d'autre part, le traitement de ces risques - qui sont répétitifs et toujours réversibles - est, la plupart du temps, de type "réactif".

Des risques sériés.

Si elles s'affrontent aux risques de chutes de pierre ainsi qu'aux risques d'inondations, les populations locales vivent en présence de plusieurs risques qui ont toujours été disjoints, sériés. Jamais les éboulements n'ont entraîné d'inondations. Inversement, jamais les divagations de la Romanche ni les crues torrentielles, n'ont provoqué un quelconque éboulement massif de la

montagne. On sait que le versant du Mont sec est soumis à un processus d'érosion naturelle. Un guide touristique datant de la fin du XIX^e signale le secteur des Ruines de Séchilienne comme un site d'éboulis connu de longue date. Mais, contrairement à d'autres secteurs de la Vallée, le versant des Ruines n'a jamais entraîné de phénomènes d'obturation du lit de la Romanche. Les accidents répertoriés sont donc très ponctuels et se "réduisent" à des éboulements de rochers qui encombrant la route. Du point de vue d'un éventuel éboulement en masse, la zone des Ruines paraît même plus sûre que d'autres sites, notamment celui de Saint-Laurent. En effet, en 1191, le lit de la Romanche a été obturé à cet endroit, provoquant la formation d'un lac. Quelques dizaines d'années plus tard, ce lac a cédé et a ravagé la ville de Grenoble. Mais on ne déplore pas, depuis cette date, d'événements aussi graves. A Séchilienne, le risque répétitif reste bien celui d'un "éboulement en miettes" du versant du Mont-Sec.

En dehors de cette menace de chutes de pierres et de roches, les riverains de la Romanche sont surtout confrontés au débordement de la rivière ou au déferlement torrentiel de ses affluents. Périodiquement, les crues provoquent des dommages plus ou moins importants sans jamais, toutefois, entraîner de pertes en vies humaines. En général la montée - toujours brutale - des eaux ne touche que les ouvrages de protection, les digues, les ponts, les chemins et les routes. Les habitations sont, en général, épargnées, sauf lors des quelques crues historiques. Celle de 1733, notamment détruit un village entier. Mais les autres crues exceptionnelles (1783, 1852, 1856 et plus récemment 1940 et 1968) n'atteignent pas un tel degré de gravité.

Des gestions réactives du risque.

Face à ces différents risques, l'attitude de la société locale est essentiellement "réactive". Chacun des risques est traité séparément et au coup par coup, par des acteurs dont les intérêts sont directement concernés par l'événement. Les habitants de Saint-Barthélémy et de Séchilienne sont, au fil des siècles, surtout mobilisés par la lutte contre les risques d'inondation. Il s'agit pour eux de maîtriser la rivière dans une perspective de colonisation des terres agricoles et de développement industriel. Il leur faut aussi se prémunir contre les dommages causés par les laves torrentielles. Par contre, le glissement des

Ruines de Séchilienne ne représente pas un enjeu d'une importance comparable. Il ne fait pas l'objet de travaux de protection particuliers.

Pour les services centraux de l'Etat, c'est la voie d'accès de Grenoble à Briançon qui est la préoccupation majeure. Pour des raisons d'ordre politique et militaire, la route, qui traverse une région frontière, ne doit jamais être fermée à la circulation. Ni les inondations, ni les chutes de blocs ne doivent interrompre, même temporairement, les communications entre les deux villes. Le corridor de la vallée de la Romanche fait donc l'objet d'une étroite surveillance.

Ainsi, au fil de l'histoire, au gré des rapports de force et au gré des événements, voit-on se succéder divers travaux de protection. La plupart du temps, ce sont certains riverains qui tentent de se protéger contre les excès de la rivière par l'endiguement des berges ou par la dérivation d'une partie de la Romanche. Mais sans véritable plan d'ensemble. Chaque programme de travail est en général une réponse à l'inondation la plus récente. L'objectif poursuivi est d'éviter que l'inondation suivante - reproduction plus ou moins fidèle de la précédente - ne cause le même genre de dommages. Ainsi, la référence qui organise les mesures de prévention est pratiquement toujours le dernier événement subi. C'est lui, en outre, qui définit les acteurs impliqués dans les travaux de protection. Aussi, sauf en cas d'urgence, les solidarités non motivées par les intérêts directs de chacun des acteurs, sont-elles relativement rares. Les communautés s'unissent pour rétablir un pont par exemple, mais interviennent séparément dès lors que leurs intérêts ne se recouvrent plus. Les conflits sont même fréquents. Tel est le cas lorsque des riverains protègent leur fonds au détriment de l'aval ou au préjudice des riverains situés sur la berge opposée ou encore en modifiant les limites des territoires.

Le service des Ponts et Chaussées s'inscrit lui-aussi dans une logique comparable. Son objectif, rappelons-le, est avant tout la libre circulation des hommes et des marchandises dans une voie de passage hautement stratégique. Alternativement, selon le danger qui est pris en compte, le tracé de la route est tantôt accolé au pied de la montagne, tantôt installé dans le lit de la Romanche. Pendant longtemps, ce sont surtout les risques d'inondation que l'on cherche à éviter. La route suit alors de très près le pied du versant du

Mont-Sec. Lorsqu'elle se détériore et qu'elle devient impraticable, elle est remise en état. Mais dès lors que les chutes de roches s'avèrent trop fréquentes et risquent de condamner l'accès à Briançon, on envisage un autre tracé. La route gagne le lit majeur de la Romanche¹. Mais après plusieurs inondations, le service des Ponts et Chaussées change encore de perspective. La gravité des risques d'éboulement est minorée et c'est le tracé en pied de versant qui s'impose à nouveau comme la solution la plus sûre. Il devient "nécessaire de changer l'emplacement de la route qui se trouve dans le champ d'inondation de la Romanche pour l'asseoir au pied et sur le flanc du coteau, où elle sera complètement à l'abri des eaux"². Tracé qu'elle ne quittera plus jusqu'à ce que de nouvelles chutes de pierre obligent d'abord les services de la DDE à prendre quelques mesures conservatoires, en réalisant des "pièges à blocs" et en disposant des filets de protection sur le versant de la montagne, puis, devant l'insuffisance de telles dispositions à décider une nouvelle fois d'éloigner la route de la falaise et de la faire passer sur la rive gauche de la Romanche (1986).

Finalement, le risque d'inondation et de crue torrentielle comme le risque "d'éboulement en miettes" sont des risques "répétitifs", réguliers, quotidiens parfois. Ils sont perçus sans aucune médiation par les agents concernés. Les intérêts en jeu et les acteurs qui en sont les porteurs sont clairement identifiés; les dommages causés ne sont pas irréparables. La nature des phénomènes ne fait l'objet d'aucune controverse. Ces risques sont donc traités, aussi bien par la société locale que par les services de l'Etat, de façon que l'on peut qualifier de "routinière". A chacun de ces risques correspondent en effet des techniques ou des procédures identifiées qui sont mobilisées en tant que de besoin par les acteurs concernés. Les conflits entre acteurs ne sont pas exclus, loin de là. Ils portent en général sur les travaux de réparation à effectuer ou encore sur la répartition des charges de la protection. Mais ils ne sont pas alimentés pas des divergences concernant la nature même de l'aléa. Personne ne conteste le

¹ Denis Coeur rapporte cet avis du préfet qui recommande au maire de Séchilienne "de reporter la chaussée plus avant contre la romanche, de manière à laisser un espace assez considérable où s'arrêteraient tous les éboulements". *Risque d'éboulement des ruines de Séchilienne. Étude de vulnérabilité. Recherches historiques*. Civil, DDE de l'Isère. Décembre 1995.

² Rapport de l'ingénieur chargé d'établir le nouveau tracé de la RN 91 entre la Croix du Mottet et Séchilienne. Cité par Denis Coeur, opus cité.

risque d'inondation pas plus que le risque d'éboulement. En d'autres termes, ces risques répétitifs, réguliers, ont généré, au fil du temps, des perceptions, des attitudes et des comportements communs. Peu à peu se sont forgés une culture locale du risque ainsi qu'un ensemble de représentations collectives relativement stabilisées. Les éventuelles dissensions que l'on a pu observer au cours de l'histoire (conflits sur les tracés, sur les endiguements ou sur les ouvrages de protection) ne mettent généralement pas en cause ces représentations.

1.2. le dire d'expert et l'éclatement du cadre cognitif.

Or, le risque que découvrent progressivement les experts mandatés à Séchillienne est d'une toute autre nature. Il sort de ce cadre cognitif stabilisé par l'histoire. Ou plus exactement, il fait éclater ce cadre.

En effet, les experts, dans un premier temps, partent de la connaissance vernaculaire : celle des habitants, des fonctionnaires de l'Équipement ou de l'administration communale qui constatent une recrudescence des chutes de blocs. Mais alors que pour ceux-ci, ces chutes sont le danger même contre lequel il est impératif de se prémunir, pour les experts ces éboulements deviennent des indices, des symptômes puis les prodromes d'un mal insoupçonné, bien plus sérieux, celui de l'effondrement en masse de la montagne suivi d'une éventuelle inondation catastrophique. L'accès à ce nouveau savoir n'est plus direct. Il passe par toutes sortes de médiations : des études, des calculs, des mesures, l'instrumentation de la montagne, des énoncés politico-médiatiques etc... Autant de procédures inédites, qui tranchent avec celles qui structurent la perception locale du risque, et qui surtout ne sont pas accessibles aux non spécialistes. Ce nouveau savoir, abstrait, se détache du savoir vernaculaire, s'oppose à l'expérience ordinaire et doit même se constituer contre elle. La prédiction des experts ne s'appuie en effet sur aucune preuve tangible. Aucun "témoin" direct ne l'accrédite. Elle est assortie d'une très grande incertitude. Pour les habitants, elle est même constamment démentie par les faits, puisque d'une part cette prédiction ne se réalise pas et que d'autre part l'histoire montre que l'effritement du Mont-Sec est une donnée locale et n'a jamais entraîné l'effondrement de la montagne. Certes, les experts se réfèrent à d'autres éboulements en masse, et notamment à

celui de Valtoline en Italie, qui en 1987, a causé la mort de 27 personnes. Mais la démarche est purement analogique. Elle ne peut tenir lieu de démonstration. Le drame de Valtoline n'annonce en aucune façon celui de Séchilienne. A la limite les indices que sont les chutes de pierre, loin de confirmer le dire d'expert, le contredisent puisqu'elles actualisent seulement les expériences passées. En d'autres termes, l'avis des experts n'est pas partageable. Il n'est pas partageable car entre le savoir savant des uns, essentiellement nourri par un réseau de mesures qui met en évidence le moindre mouvement de la montagne et le savoir "populaire" des autres, essentiellement fondé sur "ce qui se voit", aucun langage commun ne s'établit, faute d'objet de médiation pertinent qui puisse faire sens à la fois pour les uns et pour les autres et ainsi stabiliser les transactions. L'éclatement du référentiel commun se traduit alors d'un côté, par des affirmations savantes mais toujours entachées d'incertitude, et de l'autre, par des postures de croyance et d'incroyance. Ceux qui adhèrent au dire d'expert, soit quittent, sans délai, le territoire, soit vivent sous la terreur de ce danger considérable, de cette incroyable menace³, ou tout simplement, font défection, en évitant d'élire résidence sur le sol de Séchilienne. Ceux qui contestent la prophétie des scientifiques s'attachent - avec fort peu de moyens (il n'y a pas de procédures de contre-expertise⁴) - à mettre en défaut l'approche experte ou encore bravent ce risque qui reste pour eux "incroyable", mais cette fois au sens étymologique du terme. Dans les deux cas, les tentatives de persuasion scientifique qui ne peuvent s'affranchir de l'incertitude, se brisent sur ces convictions.

Cet éclatement du cadre cognitif est renforcé par la diversification des intérêts en jeu. En sorte qu'il devient difficile de savoir qui est habilité à parler au nom de qui. Le risque ordinaire ciblait des intérêts déterminés, avons-nous dit

³ Ceux-là ne peuvent en effet se résoudre à partir. S'ils adhèrent au dire d'expert, ils n'entendent pas pour autant vendre à perte des biens dévalorisés par l'annonce de la catastrophe et par les mesures réglementaires qui gèlent l'urbanisation.

⁴ Ainsi par exemple, le maire de Saint-Barthélémy tente-t-il de contrer l'expertise savante par sa propre contre-expertise, mais qui n'est pas validée par les spécialistes. Selon lui, la réactivation des chutes de blocs constatée au début des années quatre-vingts n'annonce pas l'effondrement en masse du Mont-Sec. L'accalmie antérieure à la période actuelle est tout simplement due au remblai résultant des travaux entrepris par EDF et qui a fait office de piège à bloc.

: ceux des riverains, ceux des usagers de la route. Avec le risque extraordinaire, on voit se dessiner, en dehors des habitants de l'Ile Falcon, directement menacés, une nébuleuse d'intérêts bien plus délocalisés. Ceux des habitants de Séchilienne qui risquent l'inondation, ceux du Massif de l'Oisans menacés d'être coupés du monde, ceux de la partie aval de la Romanche, puis enfin toutes les victimes potentielles d'une pollution des eaux dont on ne connaît ni le modèle ni le périmètre de diffusion. On assiste ainsi à une diffraction des intérêts, à une dispersion des acteurs impliqués comme des lieux où ceux-ci peuvent se manifester et s'exprimer. La perte des repères de signification communs devient consubstantielle de la fragmentation des scènes où se discutent la nature du risque, les enjeux menacés aussi bien que des systèmes de protection à mettre en place. Le risque majeur crée un univers totalement déstabilisé. La gestion routinière de l'événement devient inadaptée.

2. LA CRISE, ACTUALISATION DU RISQUE MAJEUR

L'annonce du risque de glissement majeur du Mont-Sec repose entièrement sur des dires d'expert. Il s'ensuit que l'inscription de l'alerte dans les réseaux d'acteurs concernés est étroitement liée d'une part à la crédibilité de ces dires d'expert, d'autre part aux aspects particuliers du savoir scientifique élaboré par les experts.

2.1 L'annonce du risque et son élaboration scientifique.

Les modalités particulières de l'alerte inaugurale vont poser les bases de sa crédibilité, dans un laps de temps très court - entre le milieu et la fin de l'année 1985. Il n'est pas inutile ici d'en retracer le cheminement. Au printemps 1984, des parents d'élèves du village de St Barthélémy de Séchilienne saisissent les autorités locales - le maire, puis la DDE - à propos de la sécurité des transports scolaires sur le RN 91, au lieu dit les Ruines de Séchilienne. La revendication unit indistinctement des habitants du bourg et des habitants de l'Ile Falcon, deux hameaux du village reliés par la Nationale, car l'organisation scolaire locale contraint les enfants à des passages pluri-quotidiens sous la zone instable du Mont-Sec. Insatisfaits des réponses

obtenues, les parents en appellent à Haroun Tazieff, alors Secrétaire d'Etat à la prévention des risques majeurs qui se rend très rapidement sur les lieux. Sans se livrer à une étude approfondie et instrumentée, Haroun Tazieff délivre (y compris dans la presse) un diagnostic, que sa double autorité d'homme politique et de scientifique médiatiquement connu rend incontournable : il s'agit d'un risque d'effondrement en masse (il évoque 2 millions de mètres cubes), inéluctable dans un avenir proche (une quinzaine d'années), et dont il donne une référence historique - l'effondrement du Granier au XIIIe siècle ⁵. Il assortit son diagnostic d'une évaluation du dispositif de protection de la route nationale, mis en place par la DDE, qu'il déclare insuffisant et préconise le déplacement de celle-ci. Dans le même temps, une expertise en bonne et due forme est convoquée; elle est confiée au laboratoire de mécanique des roches du CETE de Lyon, qui rend un premier diagnostic à la fin de l'année 1985 ⁶. Celui-ci confirme dans les grandes lignes l'évaluation faite par Haroun Tazieff. La représentation d'un événement brutal, massif et localisé (menaçant au premier chef une route), de nature géologique, se fixe durablement et dans le champ de l'expertise et dans la conscience collective. Le CETE mentionne également le risque d'inondation induit par l'obstruction partielle de la Romanche provoquée par l'effondrement, mais il faudra des années pour qu'une véritable expertise hydrologique modélise cet aléa. Dans un premier temps, en effet, le risque d'inondation ne fait l'objet que d'une annonce par les géologues, qui le circonscrivent d'abord à l'Ile Falcon (divagation de la rivière). Puis, au fur et à mesure que l'expertise amplifie les volumes géologiques en jeu, l'hypothèse d'une bouchure complète de la Romanche est posée, avec l'hypothèse corollaire d'une rupture du barrage naturel. Le scénario fait alors apparaître la menace d'une inondation en amont et en aval de l'effondrement, qui pourrait éventuellement toucher l'agglomération grenobloise. Ce n'est, cependant, qu'en 1989, qu'une commande d'expertise est passée avec un laboratoire spécialisé -la SOGREAH-, mais il s'agit davantage d'une pré-étude que d'une

⁵ Dauphiné Libéré, 17 août 1985

⁶ Réunion du 5 décembre 1985 en Préfecture de l'Isère, sous la présidence du secrétaire d'Etat aux risques naturels et technologiques majeurs, Haroun Tazieff (compte-rendu préfecture, 10 janvier 1986)

modélisation fouillée ⁷. L'expertise complète du risque inondation ne sera faite qu'en 1995 ⁸.

Avant d'aborder en détail la construction de la connaissance du risque, on peut dire d'ores et déjà que sa crédibilité repose sur un jeu d'aller et retour entre des voix autorisées sur le plan scientifique et sur le plan médiatico-politique, avec cette configuration particulière que le premier à donner l'alerte réunit en sa personne, aux yeux de l'opinion publique, les deux sources de légitimité. Le trait a de l'importance au regard du développement ultérieur de l'incertitude, dans la mesure où c'est précisément de cette double autorité que viendra, quelques années plus tard, un retournement de position : en 1991, Haroun Tazieff, devenu entre-temps conseiller général de l'Isère, déclarera dans la presse locale que la probabilité d'occurrence du risque majeur de Séchilienne est insignifiante ⁹.

La construction de la connaissance du risque

Il y a donc d'emblée une focalisation sur le savoir géologique. L'aléa hydrologique, dans la construction de ce savoir, apparaît comme second, dérivé et ne fait pas l'objet, du moins dans les 10 années les plus critiques, d'une élaboration cognitive spécifique. Entre le caractère second de l'inondation et sa qualification comme secondaire, il y a une distinction de taille sur le plan scientifique, mais seulement un pas dans la conscience commune, qu'elle franchira assez rapidement : le risque d'inondation en amont et en aval, malgré quelques rappels médiatiques parfois retentissants, sera dans l'ensemble évacué par les collectivités concernées.

⁷ SOGREAH, *Etude hydraulique des conséquences d'un éboulement à Séchilienne*, mars, juin 1989, commande de la DDE

⁸ Elle est confiée à EDF (DTG Grenoble), pour la modélisation de l'inondation amont et au CEMAGREF (Lyon) pour la modélisation aval, les deux études sont réalisées dans le cadre de l'étude de vulnérabilité de 1995, exposée plus loin.

⁹ Grenoble Mensuel, n° 19, octobre 1991 et courrier adressé à l'avocat d'un habitant de l'Île Falcon, le 19 février 1992 : "ma position est celle-ci : le risque d'un important glissement de terrain à Séchilienne existe. Par contre, sa survenance peut n'avoir lieu qu'au bout d'une durée pouvant dépasser un siècle. Les personnes qui, informées de cet état de choses, désirent s'établir dans l'Île Falcon ont parfaitement le droit de le faire."

Le savoir géologique se structure, pris en charge par des scientifiques reconnus - le CETE et l'université Joseph Fourier de Grenoble (IRIGM). L'incertitude est constitutive de ce savoir : les scientifiques sont confrontés à un problème qu'ils connaissent mal et pour lequel ils ne disposent pas de modèle fiable. Le premier acte d'expertise posé est aussi un acte de connaissance. Il consiste à mettre en place un réseau de capteurs, dont la fonction est double : accumuler les données scientifiques et surveiller l'évolution du phénomène. La surveillance est d'ailleurs la seule parade opérationnelle, l'outil de base de la prévention que les chercheurs perfectionneront et étendront années après années (jusqu'à un dispositif sophistiqué de télé-surveillance en temps réel), en le justifiant auprès des financeurs toujours par ce double souci de la recherche et de la prévention. Les inconnues de fond (absence de références dans le passé, ignorance de la cinétique propre) interdisent une scénarisation, même approximative, du phénomène (des modélisations assorties de probabilité d'occurrence), c'est-à-dire ce qui constitue le travail propre de l'expertise de risque : inévitablement, la recherche scientifique aura tendance à occuper la place de l'expertise.

Le savoir sur le phénomène se constitue donc, en installant pour ainsi dire l'incertitude au centre de sa problématique. Une telle incertitude -structurelle- est difficilement partageable avec ceux qui sont étrangers aux disciplines scientifiques mobilisées, qu'il s'agisse des décideurs ou des personnes soumises au risque. Au fur et à mesure qu'elle s'élabore, la connaissance scientifique du phénomène s'autonomise de son contexte social, et ce, à un double point de vue. D'une part, le divorce originel avec les représentations sociales disponibles dans la collectivité concernée tend à s'accroître au fur et à mesure que le temps passe et que l'on ne voit pas les "prédictions" scientifiques se réaliser. D'autre part, l'absence de thérapeutiques directes prive cette collectivité de la possibilité de s'approprier le risque et la livre, impuissante, à une menace qui prend figure d'épée de Damoclès.

Toutes les conditions paraissent réunies pour que la collectivité écarte une menace aussi intraitable. Or, il n'en est rien. Le diagnostic des experts se fraye un chemin au sein des divers réseaux d'acteurs - un chemin dans l'ensemble plutôt long et sinueux, non sans quelques impasses. L'alerte finira par être reçue, bien que très diversement selon les réseaux concernés,

schématiquement au nombre de trois : l'administration centrale et déconcentrée, la classe politique locale et la population soumise au risque.

Le parcours sinueux de l'alerte

L'administration finit par admettre le risque

Provenant des services techniques de l'administration (CETE et DDE), l'annonce du risque bénéficiait a priori de bonnes conditions de réception (à titre de comparaison, on peut noter que, dans les années 1970, des universitaires grenoblois (géographes et géologues) avaient tenté sans succès de tirer la sonnette d'alarme à propos de ce même glissement de terrain). La préfecture de l'Isère organise, en effet, dès l'année 1985, des réunions d'experts, avec M. Tazieff, les experts du CETE, les ingénieurs de la DDE et les élus concernés (en septembre, puis en décembre). A l'époque, le risque - bien que déjà perçu comme majeur - n'a pas encore la démesure atteinte dans les années suivantes : les volumes en mouvement sont évalués à 2 ou 3 millions de m³, menaçant essentiellement la route en contrebas. L'administration prend, sans tarder, des mesures conservatoires, portant sur celle-ci et sur le lit de la rivière, comme nous le détaillerons plus loin, qui sont achevées en 1986. Mais à peine exécutées, ces parades sont invalidées par la progression de l'expertise. En novembre 1987, un rapport signé du CETE, de la DDE et de l'IRIGM (université scientifique de Grenoble) signale une extension du phénomène et évoque le risque d'obstruction du lit de la Romanche (y compris le nouveau lit), avec la formation d'un barrage obturant la vallée : dans cette hypothèse, l'inondation du territoire en amont est inévitable, et le risque de submersion en aval, dû à l'effacement du barrage, est envisagé dans toutes ses conséquences (inondation se propageant jusqu'à Grenoble, menaçant au passage les installations chimiques du sud de l'agglomération et ajoutant la pollution chimique à la catastrophe naturelle, rupture des communications entre la cuvette grenobloise et la vallée de l'Oisans). Les enjeux en termes économiques et en termes de sécurité semblent incalculables ¹⁰.

¹⁰ CETE/DDE, RN 91 - *Zone des Ruines de Séchilienne - Evolution de la zone instable (période avril 1985-juillet 1987)* Rapport de juillet 1987 et DDE/CETE/Université Scientifique et Médicale de Grenoble - IRIGM, *Eboulement des Ruines de Séchilienne*, novembre 1987.

Il est difficile de distinguer ce qui, dans cette nouvelle expertise, est dû à l'extension du système de mesures et ce qui relève d'une accélération du phénomène de fracture. Toujours est-il qu'à partir de ce moment, les experts ne cessent de sophistiquer l'outil de surveillance et que les chiffres s'envolent : en 1989, on évoque une masse en mouvement de 10 à 20 millions de m³, en 1992 de 20 à 30 millions, en 1995, on parle de 50, voire de 100 millions de m³. Les autorités administratives, tout en admettant le bien-fondé de la menace, semblent avoir quelque peine à suivre les experts. Des réunions inter-ministérielles se tiennent à Paris et en Isère, avec des représentants du ministère de l'Environnement, du ministère de l'Équipement et du ministère de l'Intérieur, qui ne permettent ni d'arrêter une décision, ni d'élaborer une doctrine claire. Vers le début des années 90, l'idée d'une validation du diagnostic par un groupe d'experts fait son chemin, avancée par le ministère de l'Environnement ¹¹. La "contre-expertise" a lieu finalement en 1992 et valide dans les grandes lignes le travail des experts du terrain ¹². Mais son principal effet, dans les trois années qui suivent, sera de relancer un nouveau programme de financement de la télésurveillance (les experts préconisent, entre autres, un effort accru en matière de recherche fondamentale). Il faudra attendre le milieu de la décennie, pour que l'annonce du risque engendre une politique construite et globale. Quoiqu'il en soit, dix ans après la première alerte, l'État reste seul mobilisé sur la scène du risque. Ses partenaires -les collectivités territoriales- se sont tous, à des moments divers, évanouis en chemin.

Les collectivités territoriales s'esquivent, mais quelques grands élus se mobilisent ...

On assiste, dans le territoire local, à un mouvement de désengagement des collectivités publiques, pour ainsi dire inversement proportionnel au mouvement de concernement qui devrait résulter de l'amplification du diagnostic des experts. Au départ, la commune de Séchilienne, concernée par la menace sur la RN 91 au même titre que celle de St Barthélémy, se mobilise

¹¹ Courrier du 4 décembre 1990 du Ministre de l'Environnement au Préfet de l'Isère

¹² Asté, Durville, Filliat, Rat, Rapport d'expertise, Avril 1992

plus fortement que cette dernière : courriers à la DDE et au préfet, réunions publiques avec les experts (la première, en mai 1985, a lieu sur son territoire) etc. Mais, en 1991, signant un long parcours de désengagement, le maire de Séchilienne peut annoncer : "Séchilienne a longtemps souffert d'une mauvaise réputation. Qui ne se remémore cette actualité concernant le secteur des Ruines, qui menaçait de s'effondrer sur les habitants ? Si tout risque n'est pas effacé, voici déjà plusieurs années que la montagne est fort heureusement toujours à la même place. Une information qui porta cependant préjudice à la vie locale : psychose, frein à la construction ... Peu à peu, on oublie; la vie reprend son cours. ¹³" Dans aucune commune de l'aval, agglomération grenobloise comprise, le risque ne fait sens.

Le Conseil Général de l'Isère ne peut aussi facilement se dégager : outre ses responsabilités vis-à-vis des petites communes en difficulté, c'est l'accès à l'Oisans et à ses stations de ski qui est menacé, un très gros enjeu pour l'économie départementale, et même régionale. D'autre part, dans la même période (1987), le Conseil Général, sous l'impulsion de son président, Alain Carignon, alors également ministre de l'Environnement, lance l'opération "Isère Département Pilote", une vaste campagne de prévention et d'information sur les risques majeurs, qui se veut exemplaire dans l'Hexagone. Alain Carignon en confie la maîtrise à ... Haroun Tazieff, secrétaire d'Etat sortant aux risques majeurs. Le Conseil Général inscrit alors une ligne à son budget, en 1988, pour participer au financement des études (faible par rapport au montants globaux investis), et commandite, de sa propre initiative, une étude de vulnérabilité économique à un cabinet d'audit qui applique la méthode mis au point par la Direction des Risques Majeurs ¹⁴. Mais l'étude reste sans suite. En 1991, Haroun Tazieff revient complètement sur ses positions initiales et - est-ce une coïncidence ?- par la suite, le Conseil Général annonce clairement que l'affaire des Ruines de Séchilienne ne concerne que l'Etat et qu'aucune participation financière aux côtés de l'Etat n'est envisagée. Le Conseil Régional, quant à lui, est de bout en bout, absent

¹³ La Mairie, magazine n°29, septembre 1991, interview : Séchilienne ou les dangers d'une réussite.

¹⁴ SAGERI, *Rapport économique des investissements réalisés pour la prévention des risques vis-à-vis des coûts à supporter par la collectivité en cas de catastrophe naturelle ou technologique*, Conseil Général de l'Isère, août 1990

du dossier ¹⁵. Cependant, individuellement, quelques grands élus du département se mobilisent (députés et conseillers généraux et régionaux), mais ils le feront davantage pour venir en aide à une population sinistrée par l'annonce du risque, qu'au nom d'une conscience aigüe du risque. Face à une catastrophe dont l'annonce n'en finit pas de s'étirer dans le temps, la classe politique locale fait le gros dos, s'abstient de nier ouvertement le risque, mais se réfugie dans un scepticisme qui n'empêche pas une mobilisation sporadique. Au bout du compte, ne restent sur la scène du risque, en dehors de l'Etat, que ceux pour qui toutes les échappatoires ont été barrées : la commune de St Barthélémy de Séchilienne, prisonnière des premières mesures conservatoires de "gel" du risque. Encore toute la commune ne se sent-elle pas concernée au même titre : elle est constituée de trois hameaux isolés les uns des autres, dont un seul -l'Ile Falcon- est directement menacé par le glissement. Les deux autres se réfugient dans le même attentisme sceptique qui prévaut dans le reste du territoire concerné par le risque. A ce niveau d'enracinement territorial, le scepticisme franchit un pas de plus : le risque devient une affaire de croyance.

La population locale aux prises avec la menace : entre incertitude et incrédulité

En 1984, ce sont des habitants de Séchilienne et de St Barthélémy de Séchilienne (du bourg et de l'Ile Falcon) qui s'étaient alarmés; ils n'avaient pas peu contribué à enclencher le processus d'expertise et d'alerte. Leur souci portait sur la sécurité de la route. Deux ans plus tard, la déviation de la RN 91 l'avait mise hors d'atteinte des chutes de blocs, mais dans le même temps, le diagnostic des experts avait focalisé l'attention sur le hameau de l'Ile Falcon, menacé d'abord par une inondation induite par des éboulements dans le lit de la Romanche, puis, au fur et à mesure que s'affinait le diagnostic, par l'éboulement lui-même. Devant les conséquences pour le village, dues en partie aux mesures de protection, les habitants du village n'ont pas eu la même possibilité que les autres habitants de la vallée de s'abstraire du risque. Cependant, le périmètre de perception du risque s'est resserré rapidement

¹⁵ Sur le Conseil Général et le conseil Régional : compte-rendu de la réunion interministérielle du 11 février 1993, sous la présidence de Bettina Laville, et réunion interministérielle du 3 septembre 1993, voir également DL, 1er mars 1993.

autour de l'île Falcon. Si la menace d'une inondation suite à la divagation de la Romanche était relativement acceptable (d'ailleurs en partie réglée dans l'immédiat par le creusement d'un canal de dérivation), celle de l'ensevelissement sous des millions de m³ de rochers ne l'était pas du tout. Face à cette mauvaise nouvelle, le hameau s'est coupé en deux. Les vieux habitants, installés dans le village depuis des générations n'y ont pas cru. Ils y étaient grandement aidés par l'attitude du maire de la commune, un "ancien", incrédule lui aussi, et qui s'est employé à démontrer, archives à l'appui, que le risque n'était pas nouveau et que les chutes de bloc actuelles s'inscrivaient dans une très ancienne continuité historique. Il était parvenu à fournir également une explication simple et plausible à la recrudescence des chutes dans les années 1980, après une accalmie de 50 ans.

Les résidents des lotissements neufs, construits dans les années 70, et nouveaux venus au village, ont fini de leur côté par prendre la menace au sérieux. Ils avaient également d'autres raisons que la foi en les experts, comme on le verra plus loin. Mais au fil de l'histoire, devant la non-réalisation des "prédictions" des experts et leurs divergences (voir la lettre de Haroun Tazieff, note 5), le risque fondé par une procédure scientifique est reçu par les habitants comme une affaire de croyance. Les enquêtes et les observations menées par une association de défense créée par quelques résidents montrent même que, à l'instar du comportement religieux, il y a trois attitudes dans la population : les croyants, les athées et les indifférents, avec possibilité de conversion (réversible) d'une attitude à une autre. Mais dès lors, aucun langage commun ne pouvait s'établir entre les experts, représentant la communauté scientifique, et les habitants, malgré des relations en apparence plutôt déférentes. Le type de communication établie par les experts, notamment un bulletin d'information périodique très technique, creuse le fossé. On est donc dans une situation assez paradoxale : une sensibilité très vive de la population locale coexiste avec une incompréhension radicale du discours des experts. On peut également faire remarquer que contrairement à une idée reçue, ce ne sont pas les habitants enracinés dans l'espace local qui ont la perception la plus vive du risque, mais les "rurbains" déracinés : le risque majeur ne trouve pas place dans la conscience collective rurale, alors qu'il est mieux accueilli par une population d'origine urbaine.

Une telle réception du risque dérouté quelque peu l'administration : à Paris, notamment au ministère de l'Environnement, on s'inquiète du "manque de conscience du risque" manifesté par les habitants et on enjoint au préfet d'entreprendre une opération d'information et de sensibilisation. Mais, l'administration iséroise a un objectif exactement inverse : la sensibilité des habitants lui paraît au contraire trop vive et son souci est plutôt de canaliser, voire de geler l'information, notamment celle en provenance des médias ¹⁶.

On peut dire, en conclusion, que si l'alerte, portant sur un risque majeur, difficilement représentable, finit par tracer son chemin au sein des réseaux sociaux concernés, c'est au prix d'une considérable réduction de son message. En premier lieu, le territoire délimité par l'aléa se réduit considérablement, au cours de l'opération qui le transforme en territoire du risque (délimité à la fois par les perceptions sociales et par les mesures pratiques de protection) : d'une large portion de la vallée de la Romanche, allant de Séchilienne au sud de l'agglomération grenobloise, il se rétrécit aux frontières d'un hameau d'une centaine d'habitations (300 habitants). Cette réduction du risque va de pair avec la réduction de l'aléa dont on retient essentiellement la dimension géologique en "oubliant", ou du moins en "secondarisant" la dimension hydrologique, qui donne pourtant son caractère majeur au risque. En second lieu, le partage du risque avec la population se fait selon une modalité qui sape les fondements de la politique d'information et de communication, du moins telle qu'elle est pratiquée habituellement par les autorités administratives. Il n'y a en effet aucun cadre cognitif commun entre les experts, qui appréhendent l'incertitude dans une démarche scientifique et les habitants qui, devant l'irreprésentable et le non-perceptible par les sens, ne peuvent plus mobiliser que le registre de la croyance, avec son alternative radicale en tout ou rien. Mais, les responsables administratifs étrangers au cercle restreint des experts peinent également devant la grande difficulté à se représenter ce type de risque, dit majeur. Ils réclament aux experts des scénarios, que ceux-ci, en toute rigueur, ne sont pas en mesure de fournir, sauf à s'avancer au-delà des limites imposées par leur savoir. Ils finissent par en obtenir, mais ils évacuent quelque peu leur caractère relatif et incertain. Les scénarios sont nécessaires pour mettre au point les dispositions pratiques

¹⁶ Compte-rendu réunion interministérielle du 3 septembre 1993, lettre du Ministre de l'Environnement au Préfet de l'Isère le 9 novembre 1993, lettre du Préfet de l'Isère au Premier Ministre, le 31 août 1994

- techniques ou réglementaire- de protection, mais en amont et en aval des scénarios, il y a la représentation globale de la menace qui finit par se fixer dans la conscience individuelle et collective, et dont les scénarios ne sont que des formalisations. Dans le cas du glissement de Séchilienne, très tôt la menace prend la forme d'un événement brutal et massif, donc d'une catastrophe de grande dimension, mais resserrée dans le temps. Les procédures de prévention et de gestion de crise sont grosso modo articulées sur une hypothèse de ce type. Or, assez tardivement dans le déroulement de l'histoire, alors que cette représentation était bien ancrée, en 1993, les experts commencent à envisager la possibilité de plusieurs éboulements successifs, échelonnés dans le temps à des intervalles non prévisibles. Mais une telle hypothèse, dont les implications en terme de gestion de crise sont beaucoup plus délicates, ne parvient pas à déstabiliser la représentation initiale.

Il reste néanmoins que l'annonce d'un risque majeur qui avait toutes les caractéristiques pour se diluer dans le cours de la quotidienneté ("la vie reprenant ses droits", ainsi que l'annonçait un peu prématurément le maire de Séchilienne) finit par faire sens et s'inscrire durablement dans la conscience collective - mais au prix d'une double réduction, l'une portant sur la représentation de l'aléa, l'autre sur le territoire menacé par le risque.

2.2 Le traitement social et politique du risque ou comment inscrire une catastrophe virtuelle dans un territoire.

On comprend bien mieux cette efficacité quand on la considère dans l'éclairage des actions engagées et de leurs effets sur le terrain pour répondre à la menace. On peut qualifier le traitement social de la menace par deux traits. D'une part, l'action est dans l'ensemble décrochée du savoir scientifique en cours d'élaboration - décrochage qui va en s'accroissant dans les 10 années qui suivent l'annonce du risque. D'autre part, le traitement social du risque a pour effet, dans ces 10 années, d'inscrire dans le territoire une catastrophe qui demeure virtuelle.

On peut lire l'histoire de ce traitement au travers de la constitution de différentes scènes, qui ne sont pas autant de systèmes clos, mais qui se construisent autour d'un ou plusieurs objets, dessinent une problématique,

élaborent une représentation du problème et donc suscitent la mobilisation d'acteurs ou de types d'acteurs spécifiques.

Une scène locale éclatée et réductrice

Initialement, la scène du risque rassemble certains habitants des deux communes les plus concernés par la sécurité sur la RN 91, leurs élus et l'administration locale (DDE et Préfecture). C'est le premier temps de l'expertise : le premier enjeu identifié est la route en contrebas du Mont-Sec. La DDE active dès la première alerte ses procédures habituelles : des feux alternatifs déclenchés par les chutes et un filet de protection au pied du versant. Le premier diagnostic des experts, à la fin de l'année 1985, l'oblige à une montée en puissance certaine, mais ne l'amène pas à sortir de ses savoir-faire : elle réalise une déviation de la RN et creuse un canal de secours pour la Romanche, de manière à parer au risque d'obstruction du lit - et ce dans des délais très brefs étant donné l'ampleur des travaux (la déviation est mise en service en 1986). Tant que l'action est cantonnée dans le domaine technique, maîtrisée par les services techniques de l'administration, elle se traite à l'intérieur de celle-ci, sans qu'il y ait besoin d'autre négociation que celle qui consiste à obtenir des crédits ministériels.

Une "scène" locale ne se constitue véritablement que lorsque d'autres types de mesures sont prises dont les effets vont se faire sentir sur la population locale, notamment en matière d'urbanisme. Le processus d'élaboration du Plan d'Occupation des Sols de St Barthélémy est suspendu dès l'année 1985, alors qu'il entrait dans sa phase finale. Le plan prévoyait l'essentiel du développement et des équipements de la commune à l'Ile Falcon, en voie d'urbanisation rapide depuis une dizaine d'années. Dans l'esprit des acteurs locaux, il s'agissait d'une mesure suspensive, provisoire : en décembre 1985, une pétition d'habitants de l'Ile Falcon demande aux autorités locales un déblocage des permis de construire ¹⁷. Mais loin de débloquer la situation, le préfet renforce le gel de l'urbanisme au moyen d'un arrêté R 111-2, puis R 111-3 (en 1988) appliqués à l'Ile Falcon : plus aucune construction n'y est possible. Le tracé d'un périmètre de risque a pour effet de geler potentiellement toute transaction foncière et immobilière dans la zone

¹⁷ Lettre de l'Union des Habitants de l'Ile Falcon au Maire de St Barthélémy de Séchilienne, le 1er décembre 1985.

considérée. Là encore, il s'agit d'une procédure classique, routinière en matière de prévention de risques. Cependant, si elle permet dans l'immédiat de ne pas accroître la vulnérabilité sous l'aléa, elle se révèle singulièrement inadaptée à la longue : la population de l'Ile Falcon, soit environ 300 personnes pour une centaine de maisons, se retrouve bloquée sous la menace. La mesure est d'autant moins comprise et supportée que, d'une part, elle touche exclusivement l'Ile Falcon, laissant les autres communes menacées s'urbaniser à leur guise (Séchilienne au premier chef), et que d'autre part, elle intervient alors que la déviation de la route nationale met celle-ci en sécurité (l'aléa déjà peu perceptible, s'invisibilise encore davantage, alors que pour les habitants, l'enjeu porte essentiellement sur la route). Enfin, elle développe ses effets parallèlement à cette autre annonce, faite très tôt, selon laquelle la véritable solution pour les habitants de l'Ile Falcon réside dans leur départ préventif. Dès 1987, Haroun Tazieff préconise cette solution, dont il déclare que sa réalisation est du ressort de l'Etat ¹⁸. Le préfet en poste à l'époque en Isère confirme ces propos, repris par la presse locale et annonce que la solution est à l'étude - mais l'étude en question va durer 10 ans, 10 années pendant lesquelles l'expertise ne cessera d'incrémenter l'ampleur de la menace ¹⁹. Si bien que le hameau se trouve pris en tenaille dans une tragique contradiction : d'une part, une parole officielle affirmant la nécessité de partir, d'autre part, des mesures prises par ces mêmes autorités dont un des effets est de bloquer les possibilités de départ. Il faut ajouter à cela que la commune de St Barthélémy ne reprend pas l'initiative en matière d'urbanisme : ayant fondé tous ces espoirs de développement sur l'Ile Falcon, elle s'avère incapable de transférer ses projets sur les autres hameaux de la commune, suspendant ainsi indéfiniment tout projet d'avenir.

La scène locale que nous évoquions plus haut ne ressemble à une scène que sous l'angle d'un drame qui va en s'amplifiant. Elle n'est en rien un espace unifié permettant à tous les acteurs concernés d'élaborer une problématique cohérente et de partager des représentations de l'événement. Au contraire,

¹⁸ Compte-rendu de la visite de Haroun Tazieff sur le site de Séchilienne, le 23 décembre 1987 (Préfecture, Sécurité Civile): " Monsieur Tazieff a précisé qu'il défendra la position suivante : "nous vous payons à l'avance pour vous réinstaller ailleurs".".

¹⁹ voir entre autres le Dauphiné Libéré du 11 mars 1998, du 21 juillet 1988, du 5 février 1989, Lyon Figaro du 18 mai 1989, du 24 mai 1989.

c'est à un éclatement de l'action et des représentations que l'on assiste : le problème du glissement de Séchilienne est traité au sein de plusieurs instances qui ne communiquent que très peu entre elles, mettant en oeuvre des logiques séparées et parfois contradictoires. Cependant toutes ces logiques, pour hétérogènes qu'elles soient, conjuguent leurs effets dans un même sens : la mort sociale d'un territoire, sinistré par une catastrophe virtuelle. On peut décrire ce phénomène en examinant successivement trois aspects du problème posé, qui font chacun l'objet d'un traitement séparé mobilisant des acteurs différents : la question de la sécurité de la population, celle de l'aménagement du territoire et enfin celle de l'information et de la communication.

Alerte et évacuation de la population : les "impensés" du dispositif de gestion de crise

Dès lors que les parades techniques mises en place apparaissent très en décalage par rapport à la menace et qu'aucune autre solution technique ne se dessine, la sécurité de la population directement exposée au risque ne repose plus que sur un dispositif de veille à trois pieds : surveillance, alerte et plan de secours. Pour être efficace, les trois éléments demandent une étroite articulation, et donc une forte intégration entre la scène de l'expertise et les instances de la sécurité civile. Or celle-ci n'est réalisée qu'entre la surveillance et l'alerte, car l'une et l'autre reposent sur les mêmes acteurs : les experts du CETE et les ingénieurs de la DDE. Le plan d'évacuation et de secours, élaboré assez tardivement (1993), par les services de la sécurité civile de la préfecture, manifeste, à l'examen, d'une part la difficulté à aller jusqu'au bout de la logique catastrophique annoncée, d'autre part, la difficulté à suivre les développements de l'expertise. Un fait illustre le premier point : le plan prévoit l'évacuation de la population de l'Ile Falcon, (les experts affichent un délai raisonnable d'évacuation de 24 heures) par l'unique route qui relie l'Ile Falcon à la RN 91, ce qui oblige les évacués à passer sous le glissement. Une telle disposition n'a pas manqué d'inquiéter vivement les habitants du hameau qui n'ont cessé de réclamer la réalisation d'une piste d'évacuation reliant directement l'extrémité nord-ouest de l'Ile au village de St Pierre de Mésage, prévu pour leur hébergement. Mais ni l'Etat, ni le Conseil Général, l'un et l'autre se renvoyant la balle, n'ont su trouver les financements nécessaires - un million de francs (soit une infime partie des montants investis dans le

traitement du risque). L'incompréhension et l'exaspération des habitants a été à son comble lorsque des travaux ont été entrepris sur la RN, les premiers à l'initiative du Conseil Général (mais cofinancés par l'Etat), pour réaliser une déviation à la hauteur de Séchilienne (dans l'optique manifeste de mieux desservir les stations de ski de l'Oisans), les deuxièmes entrepris par l'Etat pour remplacer les ponts Bailey enjambant la Romanche (l'un d'entre eux au carrefour précisément de la route de l'Ile Falcon et de la RN 91). Les rapports du commissaire chargé de l'enquête publique se sont fait largement l'écho, dans les deux cas, de cette exaspération et du sentiment des habitants d'être tout-à-fait abandonnés à leur sort ²⁰. Au-delà de ce sentiment, les impasses du plan de secours jointes à l'affaire des travaux ne pouvaient que donner aux habitants l'impression que les autorités elles-mêmes n'accordaient qu'un faible crédit à l'hypothèse accidentelle. D'autre part, le plan d'évacuation manifeste davantage les savoir-faire habituels de la Sécurité Civile qu'un effort d'adaptation aux évolutions de l'expertise. En effet, au même moment, les experts commencent à envisager la possibilité d'un effondrement étalé dans le temps ²¹. Si cette hypothèse avait été sérieusement envisagée, c'est à une série d'alertes et d'évacuations temporaires qu'il aurait fallu se préparer, avec les deux corollaires délicats que sont d'une part l'organisation d'un hébergement sur une période plus ou moins longue et d'autre part la décision de procéder, dans l'incertitude, au retour des évacués. Or, le plan de secours, bien qu'il mentionne cette éventualité, ne poursuit pas la réflexion au-delà de la gestion de l'évacuation et de l'hébergement d'urgence, comme si seule l'hypothèse d'un effondrement massif consécutif à la première alerte était véritablement appréhendable.

²⁰ RD 113- *Rabattement de la RN 91 à Séchilienne*, Rapport de la Commission d'Enquête, 4 mars 1992 et *Rn 91 - Déviation provisoire-remplacement des ponts Bailey aval, communes de St barthélémy de Séchilienne et de Séchilienne*, Rapport du Commissaire enquêteur, 30 mars 1995. Le Dauphiné Libéré rendra compte de la première enquête dans son édition du 19 février 1993 sous le titre : "Ségolène Royal connaît la situation - Un commissaire enquêteur interpelle le ministre de l'Environnement par lettre à propos du risque d'éboulement de la montagne"

²¹ CETE/DDE 38, *Le risque majeur d'éboulement des Ruines de Séchilienne*, Juin 1993, document provisoire.

La spatialisation du risque : évacuation ici, focalisation ailleurs

Toute problématique de prévention de risque passe tôt ou tard par une problématique d'aménagement du territoire. Dans le cas du territoire menacé par l'effondrement du Mont-sec, tout se passe comme si une telle problématique ne se développait que négativement. Aucune mesure réglementaire de restriction de l'urbanisation ne vient s'appliquer aux territoires menacés par l'inondation possible, ni en amont du verrou de l'Ile Falcon (à Séchilienne), ni en aval dans la plaine de Vizille. Pire, les travaux engagés par le Conseil Général, la déviation de la RN 91 mentionnée plus haut, viennent apporter la preuve que les autorités territoriales ne prennent pas au sérieux la menace annoncée par les experts. Le seul territoire touché dans son développement est celui de St Barthélémy, mais dans le sens d'une mort sociale et non pas d'un aménagement sous la menace. Le coup d'arrêt donné au POS de la commune est vécu comme la fin de tout projet collectif de développement, et le R 111-3 appliqué à l'Ile Falcon fige le bâti existant dans l'état de 1985. La situation devient insupportable pour les habitants qui, à la menace sur leur sécurité, voient s'ajouter la dévalorisation de leurs biens patrimoniaux. Si les vieux habitants du hameau acceptent cette situation à leur manière, c'est-à-dire en courbant le dos dans l'attente de jours meilleurs, il ne peut en aller de même avec les nouveaux arrivés - les résidents des lotissements. Ceux-là se sont lourdement endettés, autant pour se loger que pour constituer un patrimoine à transmettre. D'autre part, il s'agit d'une population citadine, davantage sujette à la mobilité que l'ancienne population, pour des raisons professionnelles ou familiales. Le départ n'est possible qu'au prix de la perte de leurs biens. L'administration entretient pendant des années l'espoir qu'une solution réglementaire est envisageable, soit par une application dérogatoire de la loi du 22 juillet 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, soit par un mécanisme plus classique d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce n'est qu'en 1993 que le ministre de l'Environnement écrit qu'aucune solution réglementaire n'est applicable en l'espèce. Entre-temps, certaines familles du hameau se sont enlisées dans des situations inextricables (divorce, mutation, chômage). Les personnalités politiques du canton ont alors tenté de trouver des solutions locales, en imaginant un système de préemption pour les propriétaires candidats au départ. Aucune ligne budgétaire d'une collectivité publique ne pouvant être mobilisée pour une telle opération, ils ont imaginé un rachat des maisons par

des organismes de logement social, lesquels auraient remis sur le marché locatif les logements ainsi acquis. Le projet ne se justifiait que parce que les experts "promettaient" un délai d'alerte procurant un niveau de sécurité acceptable. Mais alors que l'opération paraissait bien engagée, une levée de boucliers politique au sein du Conseil Général, au nom de l'égalité de tous les citoyens devant la sécurité, a mis fin au projet. La dernière tentative pour gérer le risque avec les moyens locaux, au lieu de le geler ayant ainsi échoué, il ne restait plus que la voix d'une décision politique prise au niveau national. Mais, au passage, la problématique avait insensiblement glissé d'un problème de sécurité des vies humaines à un problème de perte économique, en termes de valeur du patrimoine et de développement local. On peut même dire, sans trop forcer le trait, qu'il s'agissait du seul véritable problème aux yeux de la population locale restée sur les lieux. En effet, ceux pour qui la sécurité passait avant toute autre considération se sont débrouillés pour quitter leurs maisons sans plus attendre, soit en vendant, soit en prenant des locataires : ils y sont parvenus, à perte en ce qui concerne la vente, à un fort bon prix en ce qui concerne la location - et ce en toute connaissance de risque pour les co-contractants. Le fait montre que l'acceptabilité du risque est pour le moins un phénomène complexe, dont on ne rend pas compte en stigmatisant, comme il est courant de le faire, l'intolérance croissante de la société moderne face aux risques.

A St Barthélémy de Séchilienne, tandis que les représentants de l'Etat sont encore occupés par une problématique de gestion de risque, la collectivité est installée depuis longtemps dans un état permanent de crise sociale : selon les termes de ses édiles, "en quelques mois, tout s'est écroulé autour d'eux (tout sauf la montagne)"²². L'écroulement ne concerne pas seulement le développement et les valeurs immobilières, mais également les représentations traditionnelles du territoire, la vie sociale et les solidarités communales - ce que l'on peut observer au travers du prisme de la communication et de l'information.

²² requête du conseil municipal au Tribunal Administratif de Grenoble, le 29 octobre 1991

Information et communication sur le risque : rumeurs, dialogue de sourds et accusations croisées

Tout au long de la période, l'information sur le risque emprunte deux voies, en divorce croissant l'une par rapport à l'autre : la voie officielle et celle des médias. Jusqu'en 1994, la charge de l'information officielle repose essentiellement sur les experts, par le biais d'un bulletin périodique ²³. Celui-ci traduit la grande difficulté de ces derniers à rendre compte de l'incertitude et d'une vision extensive du risque : ils délivrent une sorte de "bulletin de santé" du glissement, très technique, fait essentiellement de relevés de capteurs et de valeurs numériques. Le bulletin est adressé aux maires des deux communes, à charge pour eux de le répercuter sur leurs populations, mais il leur apparaît à ce point illisible qu'il ne sortira que rarement des bureaux des mairies.

L'administration fait silence sur les véritables questions qui préoccupent les victimes potentielles et leurs représentants - un silence que la presse va se charger de combler. Une recension de la presse locale sur les 10 années de crise montre que celle-ci a suivi de près l'événement, tant sous sa facette scientifique et technique que sous sa facette politique et sociale. Elle est très bien informée - manifestement directement par les experts eux-mêmes - des différents scénarios élaborés, des incertitudes scientifiques, des projets techniques; elle donne la parole à tous les acteurs du "drame", qu'il s'agisse des experts, des élus, des habitants et de leurs associations ou des autorités administratives et, enfin, elle fait le point périodiquement sur les solutions administratives et politiques envisagées pour régler la situation des habitants "préventivement sinistrés". Dans l'ensemble, elle adopte un ton modéré et mesuré pour parler de la catastrophe annoncée - ce qui n'exclut pas quelques temps forts médiatiques, sur le mode apocalyptique, au travers de reportages télévisés ou écrits par des médias nationaux. L'un de ceux-ci, un reportage paru dans un numéro d'avril 1993 de l'Événement Du Jeudi fait souffler un vent de panique au sein de l'administration locale et nationale ²⁴. Une note

²³ 7 bulletins seront édités par le CETE de Lyon, sur le Site des Ruines de Séchilienne, le premier en décembre 1988 et le dernier en février 1994

²⁴ Événement du Jeudi, *Grenoble : le jour où la montagne s'effondrera*, par Dominique Foing, 3/9 juin 1993

interne au ministère de l'Intérieur finit par conclure à l'exactitude des informations délivrées par le journaliste, mais l'affaire a montré à quel point l'administration était peu prête à assumer le poids d'une communication complète sur le risque, contrairement à la doctrine affichée (en particulier par le ministère de l'Environnement) ²⁵. En outre, l'affaire fait apparaître que s'il y a divorce entre l'information officielle et l'information médiatique, il y a également de profondes ruptures de communication entre les différentes instances en charge de la situation, tant entre le niveau national et le niveau local qu'à l'intérieur du système local. Ce n'est, en effet, que fort tard que l'administration préfectorale prend l'initiative d'une information publique unifiée : elle fait paraître en 1994 un bulletin préfectoral (en remplacement de celui du CETE), intitulé C.L.A.I.R.S. (Commission locale d'analyse et d'information sur le risque de Séchilienne), qui se propose d'impliquer tous les acteurs concernés, y compris associatifs. Cependant, le souci de la préfecture étant, selon ses propres termes, d'éviter "la diffusion des fausses nouvelles", c'est-à-dire plus de canaliser l'information que de la développer, celle-ci est délivrée timidement et "au compte-gouttes" (3 numéros en 2 ans). Tous ces hiatus dans l'information officielle, et, entre celle-ci et les médias, favorise localement la circulation des rumeurs et les accusations croisées de fausses informations et de désinformations. L'association de défense des habitants de l'Île Falcon (qui représente les nouveaux résidents) accuse la mairie de pratiquer la désinformation et, réciproquement, les anciens habitants accusent les nouveaux d'avoir fabriqué de toutes pièces un risque médiatique pour des motifs sociaux inavouables (la désignation de boucs émissaires ira jusqu'à l'incendie criminel de la voiture du président de l'association de défense). La même chose se produit entre la commune de Séchilienne et celle de St Barthélémy, la première se désolidarisant de plus ou en plus ouvertement de la seconde. Le pourrissement du climat social et l'insécurité psychologique de la population est à son comble, en fin de période, quand il apparaît clairement qu'aucune volonté politique locale ne prendra en charge la situation des habitants sinistrés sous le risque, et que la solution ne repose plus que sur une initiative nationale, laquelle reste encore à inventer. La mobilisation associative des nouveaux résidents oeuvre activement dans ce sens.

²⁵ Note du 10 juin 1993 de la Direction de la Sécurité Civile à l'attention du Conseiller Technique auprès de M. le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

L'ADHECA - association de défense des habitants face à la catastrophe annoncée- se crée au tournant de 1990, sous l'impulsion de trois conseillers municipaux démissionnaires qui dénoncent l'attentisme des élus de St Barthélémy et l'immobilisme des autorités locales. Il s'agit pour elle tout autant (sinon plus) de défendre les intérêts patrimoniaux lésés que de promouvoir la sécurité, et elle s'y emploie en développant une triple stratégie : faire circuler l'information, impliquer le maximum d'acteurs, mobiliser l'appareil d'Etat. Elle construit pour ce faire un réseau d'informateurs suffisamment efficace pour la faire apparaître comme le principal vecteur de communication entre toutes les instances, y compris à l'intérieur de l'administration - ce qui ne va pas sans aggraver le contentieux au sein de la collectivité locale. Son démarchage assidu des parlementaires locaux finit par porter ses fruits : le cas du glissement de Séchilienne devient un problème national, objet d'un débat parlementaire et de discussions inter-ministérielles²⁶. Une scène nationale s'édifie, mais au prix d'une réduction drastique de la question posée localement.

2.3 Le glissement de Séchilienne, emblème national du risque naturel majeur

Pendant les premières années de la "crise", la mobilisation des instances nationales ne constituent pas véritablement une scène. L'affaire reste cantonnée au sein de l'administration, plus précisément entre trois ministères, l'Environnement, l'Équipement (direction des Routes) et l'Intérieur (direction de la Sécurité civile), auquel il faut ajouter le Budget. Ces instances prennent peu d'initiatives, se contentant pour l'essentiel de répondre aux demandes de financement émanant de l'échelon local. Sur ce plan, il y a bien une négociation permanente, mais elle s'établit au niveau des services, remontant rarement jusqu'aux ministres, avec quelques implications des cabinets à certains moments. La négociation financière est cependant déterminante, dans la mesure où l'Etat se retrouve rapidement seul financeur de l'opération et que les services s'efforcent de freiner la demande "inflationniste" de l'échelon local. C'est dans cette perspective qu'ils imposent l'idée d'une contre-expertise, ou plutôt d'une validation de l'expertise locale par un groupe d'experts détachés du terrain. Les financements demandés portent

²⁶ Voir le journal de la 2^{ème} circonscription de l'Isère, Sud Pluriel, n°1, 1994

exclusivement sur le système de surveillance, et les services centraux sont quelque peu inquiets à la perspective d'une situation durablement installée et dont ils ne voient pas le terme. Périodiquement, le préfet, poussé par ses services, doit relancer les ministères, qui traînent manifestement les pieds pour envoyer les crédits accordés. Les ingénieurs de rang élevé, qui sont à la tête des services centraux établissent le dialogue avec le niveau local sur le plan technique : ils proposent diverses solutions pour sortir de la crise. Les experts locaux récusent une à une ces solutions et avancent la seule qui leur paraît réaliste : creuser préventivement un tunnel, voire deux, dans lesquels on fera passer la Romanche et la RN 91, une fois l'effondrement survenu. A Paris, on est très réticent devant cette solution fort coûteuse, à propos de laquelle on dispose d'un précédent fâcheux : à St Etienne de Tinée, au lieu-dit la Clapière, un glissement de terrain de nature analogue avait été traité de cette façon, mais le devis avait, in fine, été multiplié par trois. Si bien que la seule solution technique radicale s'enlise, elle aussi, au fil des années. Jusqu'en 1993, la problématique du glissement de Séchilienne est traitée, au niveau national, sur le mode technico-administratif, en interaction avec la scène locale de l'expertise, le tout à l'intérieur d'un système fermé d'acteurs assez homogènes (ingénieurs, techniciens et agents administratifs de l'Etat).

La rupture dans ce mode d'appréhension du problème se produit aux alentours de l'année 1993, avec l'intervention des représentants politiques des habitants. Ils ont un porte-parole efficace en la personne du député communiste de la deuxième circonscription de l'Isère, mobilisé sur le sujet depuis 1991 en liaison étroite avec l'ADHECA. Le changement de perspective est radical : ce ne sont plus la montagne et les questions scientifiques et techniques qu'elle pose qui sont au centre du problème, mais la situation des résidents bloqués au pied de son versant. A la séance du 16 décembre 1993, le député interpelle le ministre de l'Environnement, sur la base de la problématique telle qu'elle a été formulée par les habitants de l'Ile Falcon : "Il faut se mettre à la place des gens qui habitent sous cette montagne. Des ménages relativement modestes qui se sont endettés pour l'acquisition de leur résidence, désormais invendable. Avant même la catastrophe, ces personnes ont déjà tout perdu. La loi ne répond pas à ce problème. " Il mentionne également le fait que la majorité des résidents ne souhaitent pas partir immédiatement, et qu'il ne faut contraindre personne. Cependant, dans l'évolution politique nationale du dossier, cet aspect des choses sera oublié. Cet oubli tient à deux raisons :

d'une part, ce sont les habitants motivés au départ qui sont véritablement mobilisés, et d'autre part, le ministre, en se saisissant de la question, en reformule la problématique. Alors que le député s'était situé très clairement dans la perspective de la perte patrimoniale subie par des citoyens, le ministre se place du point de vue de la sécurité des personnes, renvoyant la question patrimoniale à une étude ultérieure. L'instruction politique du dossier, qui fait apparaître une nouvelle fois l'inadéquation des solutions réglementaires, finit par déboucher sur la dernière solution possible : la voie législative. La situation des habitants de l'Ile Falcon, à St Barthélémy de Séchilienne, est, dans le même mouvement, devenue emblématique d'une figure inédite du risque majeur : l'hypothèse de la catastrophe annoncée et ajournée.

Cependant, l'instruction législative du dossier de Séchilienne reconstruit la problématique sur un malentendu : il s'agit bien toujours d'organiser le départ préventif des habitants bloqués sous le risque, mais ce, non plus en vertu de la perte patrimoniale subie, mais au nom du risque pesant sur les vies humaines. Le glissement s'opère implicitement, en toute obscurité pourrait-on dire. Sans doute n'était-il pas concevable que le législateur, sous le couvert d'un intérêt de sécurité publique, vienne au secours d'intérêts privés (et contreviene par là au principe de la non-indemnisation des servitudes publiques). Ces fameux intérêts qui avaient motivé l'interpellation de la scène politique nationale se retrouvent donc gommés dans le projet de loi issu de cette interpellation et recouverts par l'argument de la sécurité : l'article 11 de la loi du 2 février 1995, dite Loi Barnier, prévoit l'indemnisation préventive des biens menacés par un risque prévisible, si celui-ci menace des vies humaines et si les moyens de protection s'avèrent plus coûteux que l'indemnisation. A l'Assemblée nationale, comme au Sénat, les parlementaires débattent longuement de l'innovation, que le ministre de l'Environnement défend vigoureusement au nom, exclusivement, de la sécurité et de l'inquiétude que lui inspire certaines situations, en particulier celle de l'Ile Falcon : il la présente à plusieurs reprises comme le cas d'espèce retenu pour la rédaction du projet. Si les parlementaires, et le Sénat tout particulièrement, débattent, ce n'est pas pour en contester le principe, mais tout au contraire pour le conforter, voire l'étendre (un sénateur trouve le ministre de l'Environnement exagérément "timide" sur cette disposition)²⁷. Le consensus est obtenu sans heurt sur le

²⁷ Intervention de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de

principe d'une expropriation non sélective de la population, malgré une intervention à la Chambre du député de l'Isère, proposant que la procédure de préemption soit préférée à celle de l'expropriation. Il a évidemment en tête, et il en fait part à ses collègues, l'opposition au départ forcé d'une partie des habitants de l'Ile Falcon. Mais ses objections ne sont pas retenues, et sa proposition reste sans suite ²⁸. C'est donc la menace pesant sur les vies humaines qui motive la loi et le décret d'application, paru en octobre 1995, en précise strictement les conditions au regard des possibilités d'alerte et d'évacuation de la population.

La dimension progressiste de la nouvelle loi est soulignée par les commentateurs et saluée à ce titre par le corps politique et les médias. Elle signe une évolution sociale, dans laquelle le développement du champ scientifique suit sa logique propre - une logique marquée à la fois par l'incertitude et par le découplage entre le diagnostic et la thérapeutique. Une telle évolution est lourde de conséquences sociales. Si l'incertitude est aux commandes, il devient nécessaire d'en tirer les conséquences sur le plan de l'action et de fixer à celle-ci un nouveau cadre de référence. Cet ultime développement de la problématique du risque majeur est conforme au renversement de perspective impliqué par l'intrusion du principe de précaution dans le droit : l'incertain ne peut plus être laissé à la fatalité, il appelle l'action prudente et corrective. C'est d'ailleurs la même loi, celle du 2 février 1995, qui va à la fois régler le risque nouveau illustré par Séchilienne et consacrer en droit français le principe de précaution.

Par contre, elle embarrasse fort le milieu local qui est à son origine, car elle ne fait pas l'affaire de la plupart des parties engagées dans le problème, pour lesquelles la sécurité était devenue largement seconde au fil de l'histoire ²⁹. Contrairement à l'attente des parlementaires, les habitants de l'Ile Falcon sont

l'administration générale, Sénat, séance du 11 octobre 1994, J.O compte-rendu intégral, 12 octobre 1994

²⁸ voir l'intervention de Gilbert Biessy à la première séance du 6 décembre 1994 à l'Assemblée Nationale et les séances ultérieures du 6 et 7 décembre 1994, J.O première Session Ordinaire de 1994/1995 (103ième séance) Compte-rendu intégral

²⁹ Ces informations, de même que celles qui précèdent, sont tirées de l'étude sociologique réalisée dans le cadre de l'étude de Vulnérabilité du glissement de Séchilienne, par Geneviève Decrop, 1995

loin de se réjouir de l'innovation : ceux qui ne souhaitent partir en aucun cas la ressentent comme une nouvelle catastrophe s'abattant sur eux, la pire de toutes. Les candidats au départ ne peuvent que se satisfaire partiellement d'une loi, qu'ils appellaient certes de leurs vœux, mais qui attirent sur eux une nouvelle fois la vindicte de leurs voisins. On voit ainsi les artisans locaux de la loi décliner toute responsabilité dans son vote, arguant qu'ils ne s'étaient mobilisés que pour obtenir une procédure de préemption. Du côté des responsables techniques et administratifs sur le terrain, si on se réjouit davantage de l'issue offerte à un problème insoluble, cela ne va pas sans quelques inquiétudes. D'une part, on ne tarde pas à prendre la mesure du nouveau problème social généré par la loi - et, de fait, les anciens habitants, restés jusque-là passifs se mobilisent activement et font preuve d'une détermination farouche. Aux élections municipales de juin 1996, ils vont démontrer que, tous silencieux qu'ils aient été, ils représentent néanmoins la sensibilité majoritaire : ils emportent la totalité des sièges au premier tour. D'autre part, les conditions relatives au délai et à la fiabilité de l'alerte et de l'évacuation met les experts et les agents de l'Etat sensiblement en porte-à-faux vis-à-vis de la population locale, et d'un éventuel recours en Conseil d'Etat : ils avaient fait de cette fiabilité le pivot de leur politique de gestion du risque, au temps où ils n'avaient pas d'autre chose à offrir que la surveillance hautement sophistiquée du site. On aboutit ainsi au paradoxe que la loi, à peine votée, ne paraît plus s'appliquer à la situation qui l'a fait naître. On doit le paradoxe au retournement dans la reformulation du problème lors de sa saisie sur la scène politique nationale don on avait espéré qu'elle permette une sortie de crise. L'étape suivante, qui s'engage sur la base de la nouvelle loi et des conclusions de l'étude de vulnérabilité initiée en 1994, devra dénouer une double crise : celle qui avait abouti au vote de la loi et celle que déclenche cette même loi. Elle prend la forme de la constitution d'une scène de l'expertise, regroupant, sous l'égide de la DDE, des spécialistes d'origines diverses.

3. UNE TENTATIVE DE DENOUEMENT DE LA CRISE

En 1995, en effet, la Direction Départementale de l'Équipement de l'Isère décide de constituer un groupe de travail pluridisciplinaire pour effectuer une étude de vulnérabilité du risque majeur des Ruines de Séchilienne. Cette étude, selon les termes de ses promoteurs, *"se propose de faire le point sur l'état réel de la connaissance scientifique et technique mais aussi de mettre à jour les données sociales et économiques, et d'élucider au mieux l'état psychologique des gens du lieu, leur sensibilité et leurs attentes."*

La convocation d'une commission d'expertise regroupant aux côtés des experts-géologues du CETE et du LCPC chargés de l'étude et de la surveillance du site, des hydrologues et des représentants des sciences humaines (sociologue, urbaniste, juriste, économiste et historien), manifeste le souci d'appréhender, de manière globale et dans toutes ses dimensions, la situation générée par l'annonce de l'éboulement catastrophique afin de la rendre accessible à l'action.

3.1 Une nouvelle articulation du savoir et de l'action

Une scène de l'expertise

L'initiative prise par la DDE de constituer un groupe pluri-disciplinaire d'expertise avait comme ambition d'amorcer une mise en forme du problème qui puisse être reconnue et partagée, à identifier les ressources permettant son traitement, et de proposer des stratégies d'action.

Tout d'abord, en provoquant la rencontre et la discussion entre des spécialistes ayant des sensibilités et des points de vue différents, la DDE tente de construire une proposition globale et collective, qui intègre les multiples représentations du problème. La mobilisation de compétences en sciences humaines est essentielle de ce point de vue puisqu'elle permet d'*humaniser la connaissance scientifique*" et d'identifier les enjeux sociaux induits aussi bien par la menace de l'occurrence du phénomène physique que par les éventuelles mesures de prévention. Pour ses promoteurs, l'étude de vulnérabilité doit contribuer à faire communiquer deux systèmes d'acteurs définis comme étant d'une part, celui des spécialistes, en charge des interventions techniques,

"étranger au site" et d'autre part, *"le système des acteurs locaux"*. Elle prétend réconcilier deux univers, celui des scientifiques, en charge de la détermination de l'aléa, et celui des habitants et des collectivités menacées, plongées dans une incertitude extrêmement critique quant à leur avenir. Elle prend aussi le parti de traiter, de manière conjointe et simultanée, la crise virtuelle qui résulterait de l'éboulement en masse de la montagne et de l'inondation de la vallée de la Romanche, et la crise sociale et politique actuelle engendrée par l'annonce du risque. Cependant, ces univers ne sont représentés que par des experts, supposés porte-parole des acteurs locaux concernés qui, eux, ne sont pas convoqués.

C'est donc une opération de globalisation et d'élargissement qui est tentée par l'étude de vulnérabilité : en donnant la parole à des "experts" en sciences humaines, elle tente d'ouvrir le cadre d'appréhension du problème, borné, jusqu'alors, par l'évaluation du phénomène physique. Elle étend aussi le territoire concerné, au delà du territoire de l'expertise scientifique (le Mont - Sec et l'Île Falcon pour les géologues, la vallée de la Romanche, en aval du massif, pour les hydrologues), en y incluant désormais le massif de l'Oisans. Elle suggère, par là même, le concernement d'acteurs peu ou pas impliqués, et constitue le préalable à leur possible "enrôlement".

Au travers de la mise en texte synthétique des différents problèmes engendrés par la menace de l'effondrement massif des Ruines de Séchilienne, le groupe d'expert s'efforce de re-construire un espace commun de représentation. Espace commun dans lequel différents acteurs puissent trouver une place, énoncer leurs enjeux et leurs intérêts et, ultérieurement si possible, coordonner leurs initiatives dans la perspective d'une action commune. Du point de vue de ceux qui l'initient, l'étude de vulnérabilité est donc conçue comme un préalable à la prise de décision.

Une problématisation pour l'action

Si la première étape de cette démarche s'est concrétisée par la publication d'un document de référence co-signé par ses différents auteurs et destiné à être diffusé, sa production n'a pas été exempte de discussions et de débats et a généré des déplacements de positions parmi les membres de la commission. Non point que certains d'entre eux aient abdiqué leurs points de vue ou remis

en cause les acquis de leur recherche. La construction d'une problématique nouvelle du risque d'éboulement de Séchilienne ne s'est pas opérée au travers de compromis successifs d'un gommage de la spécificité des compétences de chacun. En revanche, c'est le statut de ces compétences par rapport aux processus de décision, qui, au cours de l'étude, a été déplacé.

Si l'étude de vulnérabilité reproblématise la question du risque d'effondrement de Séchilienne, ce n'est pas, en effet, en procédant à la révélation de faits nouveaux, ou inédits relatifs au phénomène physique. Les nouvelles investigations que le groupe d'experts a entreprises dans le domaine de l'hydrologie, notamment, confortent les acquis des études antérieures. Il s'est, surtout, attaché à effectuer un travail de collection et de relecture transversale des connaissances, à en identifier les acquis et les limites et à en établir le bilan.

Mais ce que, surtout, l'étude de vulnérabilité paraît avoir initié, c'est une nouvelle posture du savoir par rapport à l'action. La primauté conférée à la nécessité d'agir, confère, en effet, un nouveau statut à la connaissance. L'urgence créée par la crise politique et sociale ouverte par l'annonce de la catastrophe éventuelle conduit à traiter, au plus vite, les conséquences du phénomène virtuel redouté. Or, les décisions opérationnelles ne peuvent plus se subordonner au diagnostic de l'expertise, et se présenter comme leur simple traduction : L'annonce d'un verdict scientifique définitif est, en effet, sans cesse reportée, et apparaît même comme improbable, compte tenu de la complexité et du caractère fortement évolutif du phénomène. Le renversement de perspective opéré par le groupe d'étude consiste alors à déconnecter, partiellement du moins, science et décision et, en tous cas, à inverser les termes de leurs relations.

Dans l'étude de vulnérabilité, cette tentative d'appropriation du savoir par l'action et d'intégration de la connaissance dans une logique du projet, se traduit par la mise à plat systématique, et pour chaque domaine de connaissances (géologie, hydrologie, sociologie et urbanisme, économie, droit), du champ des certitudes et des incertitudes. On peut émettre plusieurs hypothèses quant à la fonction de cette description, qui constitue le noyau central du rapport du groupe d'étude.

Concernant les données géologiques et hydrologiques, elle permet de mettre en exergue, à un moment donné, les connaissances considérées comme acquises. En dissociant d'une part, les zones d'ignorance, et d'autre part, les faits avérés, ou formellement prévus (*"la rupture du massif est inéluctable ...en cas de rupture d'un volume supérieur à 5 millions de m³, il y aura obligatoirement obturation de la vallée et formation d'un barrage avec retenue d'eau*), elle stabilise un socle de savoirs et, par là même, conforte l'exigence d'agir. Elle authentifie, ainsi, l'annonce de la catastrophe, et restaure, d'une certaine manière, le crédit du dire d'expert, fragilisé par des assertions successives et contradictoires. La part restant à connaître est identifiée et circonscrite; elle ne parasite plus ce qui est désormais confirmé.

L'extension de cette opération de classement aux aspects humains du problème ne paraît pas, non plus, dépourvue de significations. Elle est, en premier lieu, l'occasion d'établir un certain nombre de constats. En analysant, sous le registre des certitudes, les traumatismes subis par les habitants et les collectivités, et en les référant aux incohérences de la gestion administrative du risque d'éboulement, l'étude de vulnérabilité les fait ainsi accéder à la reconnaissance sociale. Elle procède parallèlement à l'inventaire des opportunités de résolution de ces désordres, qu'elles soient de nature sociale (la solidarité ancestrale entre les communes de Saint Barthélémy et Séchilienne, la volonté de vivre de leurs habitants) ou juridiques : (les nouveaux outils réglementaires à la disposition de l'administration).

En outre, en traitant, de manière tout à fait symétrique, les données afférentes aux phénomènes physiques et aux problèmes sociaux, l'étude de vulnérabilité contribue à souligner leurs relations et à faire progresser l'idée de leur indissociable prise en compte. Au travers du recensement conjoint des incertitudes et des certitudes affectant les aspects scientifiques et sociaux du problème de la Séchilienne, l'étude de vulnérabilité s'efforce, ainsi, de jeter les bases d'un processus de domestication des savoirs dans la perspective d'un engagement dans l'action.

La position des scientifiques, et particulièrement des géologues, aurait pu s'en trouver, en principe, très largement modifiée. S'ils interviennent, déjà en tant qu'experts, pour gérer le dispositif de surveillance de la montagne, et endossent, à ce titre, de manière exclusive, la responsabilité du

déclenchement éventuel de l'alerte, ils sont désormais, invités à participer à l'élaboration collective d'un dispositif de protection. Ce qui aurait pu les amener, alors qu'ils ne sont pas parvenus encore au terme de leurs recherches, à marquer une pause dans leurs investigations, et à produire un jugement, sans pouvoir s'appuyer sur la détermination objective du risque encouru. A perdre, en quelque sorte, une partie de leur autonomie de spécialistes pour accéder pleinement au statut d'expert et s'inscrire ainsi dans un processus de décision politique.

Certes, la participation des scientifiques au groupe de travail les a conduits à traduire leur savoir théorique en savoir pratique. Ils ont, en particulier, largement collaboré à la définition de scénarios-types d'évènements, en s'attachant à les sélectionner essentiellement au regard des conséquences de leurs occurrences³⁰. Le groupe d'étude de vulnérabilité, a tenu, en effet, à ne retenir que des scénarios *"significatifs géographiquement et pertinents socialement"*, c'est à dire *"à déterminer, dans l'ensemble des phénomènes possibles, des seuils au delà desquels les conséquences sociales de l'éboulement changent d'échelle, et à ne prendre en considération que les scénarios relatifs à ces seuils."* Ce qui implique de la part des experts une inversion significative de leur démarche intellectuelle : ne pas partir des multiples manifestations du phénomène, de l'aléa donc, mais des dommages qu'il peut provoquer, en d'autres termes, de la vulnérabilité. S'efforcer de donner figuration à des processus complexes et aléatoires en les décrivant sous la forme d'événements simplifiés et favoriser, ainsi, l'appropriation des acquis de la connaissance par ceux qui sont appelés à devenir acteurs de la prévention.

La contribution des scientifiques au groupe d'étude a donc consisté, au travers de l'élaboration des scénarios, à transcrire leurs connaissances, à les socialiser, en quelque sorte. En revanche, dans la mesure où ils ne pouvaient se prononcer sur la probabilité de survenue des différentes hypothèses, le choix du scénario de référence retenu semble leur avoir, pour une part du

³⁰ Ont ainsi été définis 5 scénarios de référence : le scénario dit de non-événement, le scénario sans barrage, correspondant à un éboulement de 5 M de m³, le scénario dit à barrage fragile (7 M m³), le scénario dit à barrage solide (25 M m³), le scénario maximal (100 M m³)

moins, échappé. Les responsables de l'étude de vulnérabilité ont en effet décidé de considérer comme inacceptable l'hypothèse "*qui rayerait deux communes de la carte et inonderait toute une vallée urbanisée*" et de fonder le dispositif de prévention, non point sur l'ampleur ou la probabilité de l'événement, mais sur la gravité de ses conséquences. Cette hypothèse, retenue par le groupe d'experts comme "inacceptable" ne réfère pas au scénario dit maximal, celui que les experts affinent en permanence et qui est le plus entaché d'incertitudes, mais s'actualise, dès que l'on envisage un éboulement de plus de 5 millions de m³.

3.2 La construction du raisonnable.

Ce qui nous amène à analyser le contenu de ce que le groupe pluridisciplinaire présente, au terme de son étude comme une "*position raisonnable*".

Celle-ci est construite à partir de la mise à l'écart de l'éventualité de la catastrophe, celle dont l'annonce a pendant dix ans figé toutes les initiatives. Comme si, l'impact social de l'annonce étant, en quelque sorte, irréversible, il s'agissait d'enregistrer la situation produite par les prophéties des experts. La catastrophe présumée ne peut, en effet, plus être occultée. Elle fait planer la menace du toujours possible. Il s'agit alors de recréer de la certitude en conférant une réalité au péril annoncé. En reconnaissant que les mouvements de la montagne présentent toutes les caractéristiques d'un risque majeur, même si l'éboulement a une ampleur limitée, le groupe d'étude prend, en quelque sorte, acte des effets sociaux de l'onde de choc provoquée par le spectre du désastre.

Notons cependant que l'hypothèse prise en compte pour concevoir un dispositif de parade, si elle correspond bien à l'hypothèse maximale de dommages prévue par les scénarios de référence, n'est pas tout à fait l'hypothèse maximale envisageable. Elle n'est que l'hypothèse maximale annoncée, celle dont l'évocation plane sur la vallée de la Romanche depuis 10 ans, celle qui, évoquée par les experts, alimente les craintes des habitants, et entretient le sentiment de responsabilité des Pouvoirs Publics. Elle présuppose, en particulier, l'existence d'un délai d'alerte, qui a pendant dix ans

été affiché comme devant permettre les évacuations en temps utile. A ce titre, elle néglige l'occurrence toujours possible d'un séisme³¹, exempt de signes précurseurs et qui pourrait advenir avant la mise en oeuvre des parades prévues. De plus, elle écarte l'hypothèse du non-événement déclenché par une ou des alertes successives et ne prend pas en compte les conséquences qui pourraient en résulter, en matière de sécurité civile (gestion des conditions de vie des populations évacuées sur la longue durée, déclaration de fin d'alerte). Concernant l'extension spatiale du risque, elle n'inclut pas l'effet de souffle qui pourrait se propager au delà de la zone de sécurité ou encore les manifestations de la crue maximale de la Romanche.

A ce propos, les simulations hydrauliques reposent, en effet, sur une hypothèse de crue bicentennale. Ce choix d'une période de retour de 200 ans a été effectué par "*souci d'homogénéité avec les crues de projet retenues dans la région grenobloise*". Ce souci d'homogénéité signale qu'il s'agit là d'un choix essentiellement symbolique, de la référence à une norme dont l'évidence paraît s'imposer. Il ne s'agit pas d'un choix appuyé sur des études scientifiques et techniques, bien que la DDE ait tenté de les mobiliser. Ces études seront entreprises ultérieurement au moment des discussions sur le financement du projet et confirmeront la pertinence de la crue bi-centennale. Le traitement différencié appliqué au risque d'éboulement et à celui de l'inondation révèle que l'étude de vulnérabilité a, malgré sa prétention à s'en dégager, consacre un certain état des représentations sociales. Rappelons, en effet, que la perception locale du risque s'est progressivement resserrée autour de sa dimension "géologique", le risque "hydrologique" apparaissant comme un risque dérivé.

Est-ce à dire que le processus de construction du "*raisonnable*" est un processus de stabilisation de ce qui est déjà là, sous une forme virtuelle ? Certes, au travers de la description synthétique de l'état des savoirs, de la construction de scénarios-type, de l'élimination des hypothèses inacceptables, l'étude de vulnérabilité tente d'agréger, de structurer et de mettre en cohérence des représentations partielles et dispersées. En rassemblant des données hétérogènes, en établissant des constats, en circonscrivant la portée des

³¹ évoqué cependant dans le rapport de synthèse de l'étude de vulnérabilité

incertitudes, elle met en récit une situation. et en propose le texte à l'ensemble des acteurs concernés

Mais, ce faisant, elle met en scène une catastrophe de référence destinée à faire sens pour les acteurs en présence. La réduction et l'élagage que, de fait, elle opère, au travers de cette mise en récit -la catastrophe contre laquelle on se prémunit n'est pas la plus grave que l'on pourrait connaître- s'effectuent, de manière implicite, au travers d'un processus de réduction de l'aléa, en amont de l'affichage du risque, en amont donc du processus de mobilisation des connaissances.

3.3 L'élaboration du projet ou la recherche de solidarités

Cette reproblématisation de la situation ouverte par l'annonce du risque d'éboulement catastrophique du Mont-sec est assortie d'une proposition de projet d'aménagement global, susceptible d'en neutraliser les possibilités de réalisation.

C'est ainsi que sont esquissées les grandes lignes d'un projet de protection : L'expropriation des habitants de l'Ile Falcon dans le cadre des dispositions de l'article 11 de la loi Barnier du 2 février 1995 doit permettre de mettre hors de danger la population directement menacée par l'éboulement. Il semble ici que l'hypothèse maximale au regard des dommages concernés s'actualise dès l'occurrence d'un éboulement de 5 millions de m³. Cette solution apparaît comme incontournable dès lors qu'*"aucun moyen de stabilisation des masses en mouvement n'est envisageable"*. Quant aux risques d'inondation, induits par la formation d'un lac derrière un barrage - dont l'édification est probable au delà d'un éboulement supérieur à 5 millions de m³ - ils sont neutralisés par la réalisation d'un tunnel hydraulique. Celui-ci, réalisé sous Monfalcon (en face du Mont-Sec) permettrait la déviation des eaux de la Romanche, empêcherait la formation du lac et la submersion consécutive d'une partie du village de Séchilienne, et préviendrait aussi tout déferlement des eaux en aval, en cas de rupture du barrage. Le tunnel hydraulique pourrait être doublé d'un tunnel routier, qui remplacerait la RN 91 et préviendrait le risque de rupture des communications entre Grenoble et le massif de l'Oisans.

En affirmant l'existence de parades possibles vis à vis des prévisions catastrophiques, l'étude de vulnérabilité en cautionne la validité. En effet, en faisant sortir le risque annoncé du registre de l'intraitable, elle vise à accéder à la vraisemblance sociale, et à contrecarrer les attitudes d'incrédulité que l'impuissance à agir a générées. Ainsi, l'inscription spatiale du projet de protection propose une cristallisation un objet transactionnel qui pourrait être le tunnel. Cet objet pose un cadre de références, une définition du problème susceptible d'être saisi par les acteurs sociaux.

En réifiant le risque dans un certain nombre d'objets visualisables, imaginables, l'étude de vulnérabilité ne tente pas seulement d'alléger les incertitudes et les doutes qui pèsent sur les acteurs sociaux. Elle ambitionne aussi de les autoriser à se projeter dans l'avenir. Le passage d'une vision temporelle à une vision spatiale de la gestion de crise propose d'introduire une rupture dans l'histoire du traitement du risque de Séchilienne.

Pendant dix ans, la politique de sécurisation du site s'est, en effet, appuyée exclusivement sur le dispositif de surveillance de la montagne. Mais, l'horizon temporel de cette démarche est totalement décalé par rapport à celui qui balise l'action humaine. Il est, à la fois trop large et trop étroit. A un premier niveau, le dispositif de surveillance est destiné à connaître l'évolution d'un phénomène physique dont la dynamique ne peut être appréciée qu'à l'échelle du temps géologique. Il ne présente pas, alors, de caractère opératoire vis à vis de la prise de décision. A un deuxième niveau, il est l'instrument de la gestion en temps réel de la sécurité des populations et permet, en particulier, de définir le moment de leur évacuation en cas d'accélération des mouvements de terrain. De ce point de vue, l'obnubilation sur le présent qu'il induit obère les perspectives d'avenir des habitants et des institutions, en les soumettant à une réactualisation permanente sous l'effet de nouvelles données ou de nouveaux événements.

La démarche d'aménagement, à l'inverse, se veut une démarche projective. Son terme -ni trop proche, ni trop lointain-, autorise les anticipations.

Les nouvelles perspectives d'action que dessine l'étude de vulnérabilité au travers de sa proposition d'aménagement spatial concernent tout particulièrement les habitants de l'Ile Falcon. Sur eux, pèse, en effet, depuis

l'annonce du risque catastrophique, une double épée de Damoclès, celle de la catastrophe et celle de l'adoption des mesures destinées à les protéger. En recommandant la mise en application des mesures d'expropriation, l'étude de vulnérabilité énonce, à leur endroit, un verdict extrêmement traumatisant. Mais en même temps, elle propose de mettre un terme à leur attente et fixe une échéance qui pourrait leur permettre de s'engager dans un travail de deuil au delà duquel de nouveaux projets de vie seraient possibles. Et surtout, elle tente de transformer une action défensive - la stérilisation d'un espace habité et le déplacement des populations - en une action positive : la restructuration de l'espace des communes de Saint-Barthélémy et Séchilienne et l'aide à la réinstallation des habitants expropriés. Enfin, en réinscrivant dans un projet collectif les destins individuels des futurs expropriés, l'étude de vulnérabilité propose la construction de nouvelles solidarités. Il s'agit, tout d'abord, d'apaiser les conflits qui traversent la population de l'Ile Falcon, partagée entre ceux qui se sont mobilisés pour partir dans de bonnes conditions et ceux qui ont refusé toute idée de départ. L'accompagnement social des habitants, la mise en place de stratégies de communication et d'information adaptées devraient y contribuer. En deuxième lieu, la conception d'un projet d'aménagement global, dans lequel la réinstallation des habitants expropriés concourt au redémarrage du développement des communes, vise à réinsérer les habitants de l'Ile Falcon dans le tissu social local. Il ambitionne aussi de (re)créer de nouveaux liens entre les deux communes, dont la situation apparaît désormais très comparable puisqu'elles seront soumises toutes deux à des procédures d'expropriation (Usine Rhodia à Séchilienne, Ile Falcon à Saint-Barthélémy). La mise à l'étude d'un Plan de Prévention des Risques, qui *"compte tenu de l'imbrication des risques d'éboulement et d'inondation sur les territoires concernés, devra être commun aux deux communes"*, l'élaboration de POS, qui pourra être *"l'occasion de mettre en commun leurs réflexions"* étaient censés concrétiser ces interdépendances. La désignation très extensive de l'espace concerné par le risque devrait faire du sort des habitants de l'Ile Falcon un sort, au moins en partie, partagé et désamorcer leur mise à l'écart.

Les propositions formulées par le groupe d'experts de l'étude de vulnérabilité, sous la direction de la DDE, étaient sous-tendues par deux hypothèses

concernant une possible résolution de la crise locale générée par l'annonce et le traitement du risque. La première hypothèse était que, malgré l'incertitude de fond, une démarche collective d'appropriation du risque, fondée sur un langage commun entre tous les acteurs, était possible. La seconde postulait que l'annonce de parades crédibles et réalisables permettrait de (ré)-impliquer dans la problématique du risque ceux qui l'avaient désertée ou ne l'avaient jamais occupée. Au fond, ces deux hypothèses n'en formaient qu'une seule : armé d'une proposition raisonnable, un acteur légitime pouvait contenir et réduire la démesure de la situation et par là fédérer ses partenaires locaux et nationaux au sein d'une scène de risque. Le "raisonnable", en l'espèce, avait deux pieds : un pied cognitif avec la scénarisation du risque (donc partageable) et un pied politico-moral avec l'appel à la responsabilité. Le projet était donc de construire une scène du risque en l'ordonnant autour du pôle central de l'expertise, en tant que porteur des valeurs rationnelles de la connaissance et de la responsabilité, cette dernière étant garantie par l'approche multidisciplinaire à laquelle un acteur détenteur de l'intérêt public - la DDE- donnait sa cohérence.

Mais la DDE ne se cachait pas qu'il y avait quelques obstacles que cette seule approche ne pouvait lever : la résistance au départ d'une partie des habitants de l'Ile Falcon, l'opposition du conseil municipal de St Barthélémy à la stérilisation définitive du hameau sur laquelle était fondée son élection récente, la rivalité historique entre Séchilienne et St Barthélémy aiguisée par l'affaire du risque. Il y fallait des incitations plus fortes que la DDE avait réunies sous la formule de l'"accompagnement social" de la loi Barnier. Arguant du fait que l'application "sèche" de l'article 11 de la loi du 2 février 1995, serait une nouvelle catastrophe sociale, économique et humaine pour la commune de St Barthélémy, déjà fortement traumatisée, elle avait assorti son rapport de propositions visant à la réinstallation des expropriés et à la reprise du développement spatial et économique de la commune. En liant le sort des deux communes dans un projet global de réaménagement, elle espérait ainsi faire d'une pierre deux coups : dépasser la fixation mortifère sur le risque par un projet global de développement et lier de fait St Barthélémy et Séchilienne dans un avenir commun. Ces hypothèses demandaient à être vérifiées sur le terrain.

4. L'INSTALLATION DANS LA CRISE

Un an et demi après la remise du rapport de synthèse de l'étude de vulnérabilité aux acteurs, nationaux et locaux, contrairement aux espoirs de ses auteurs, la situation n'a connu aucun apaisement. Bien plus, il semble que les tensions se soient encore exacerbées et que de nouveaux problèmes soient apparus. Dans les pages qui suivent, nous allons tenter de décrire comment les acteurs ont pris position par rapport à ces nouvelles propositions et ce qu'il en a résulté du point de vue d'une saisie du risque annoncé et de son acceptation sociale. Cependant, l'histoire continue et on ne saurait clore l'analyse en chemin, même si les nécessités de l'écriture nous contraignent à figer artificiellement une nouvelle étape dans cette longue histoire.

La stratégie de la DDE consistait à remobiliser en cercles concentriques autour du risque, en commençant par l'Etat central, détenteur des moyens techniques et financiers, puis presque dans le même temps, les deux communes de Séchilienne et de St Barthélémy, et enfin - étape décisive - les communes menacées par le risque de submersion en aval de celles-ci.

Cependant, cette stratégie "rationnelle" allait se heurter à une autre série de faits, découlant de l'adoption par le parlement de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, et de son article 11 régissant l'expropriation préventive des populations exposées à un risque. Il faut se rappeler que l'article 11 avait été rédigé largement en fonction du cas de Séchilienne, comme la référence constante à cette affaire au cours des débats parlementaires le montre. A l'heure où la loi était votée, le 2 février 1995, l'expropriation représentait la seule mesure de protection face à ce risque, si on excepte la prescription d'un périmètre de risque, gelé à l'urbanisation, sur la base de l'article R 111-3 du code de l'urbanisme, prise par le préfet de l'Isère en 1988. Mais justement, cette mesure conservatoire était très rapidement devenue un des facteurs de la crise sociale ultérieure, puisqu'elle aboutissait à "bloquer" les habitants sous le risque en provoquant la dévalorisation de leurs propriétés. Le vote de la loi représentait donc un moment de cristallisation, en offrant par une procédure une résolution de la crise. Nous avons mis en évidence dans le deuxième chapitre de quel malentendu cette solution était porteuse : elle habillait d'un souci de sécurité

des vies humaines la préoccupation locale quant à la dévalorisation du patrimoine. Mais ce n'était que la préoccupation d'une partie des résidents de l'Ile Falcon, et la mesure était grosse d'une autre crise. Cependant, jusque-là les habitants de l'Ile Falcon opposés au départ ne s'étaient pas mobilisés, choisissant, à l'instar de leur maire, de se réfugier dans l'attentisme et la dénégation.

D'autre part, la loi était votée au moment même où l'équipe d'experts de l'étude de vulnérabilité commençait ses travaux. La mesure d'expropriation devenait donc pour eux plus une donnée de la situation à analyser qu'une parade - et en forçant un peu le trait, davantage une contrainte qu'une ressource. Dans les conclusions de l'étude, elle avait donc un statut un peu particulier au sein du dispositif proposé de parades : elle était enrobée de mesures compensatoires destinées à en adoucir les rigueurs. La solution contenait donc en puissance les éléments d'un nouveau problème. En effet, le problème ne tarda pas à se déployer sur le terrain, générant une nouvelle crise.

4.1. L'expropriation, point de départ d'une nouvelle focalisation

Pendant les six premiers mois de l'année 1996, la DDE s'emploie à faire valider son dispositif de parades auprès des ministères concernés, essentiellement le ministère de l'Environnement. Il lui faut convaincre celui-ci de la nécessité d'une application précautionneuse de l'article 11 de la loi du 2 février 1995, et de celle de faire avancer du même pas la parade technique que représente le tunnel hydraulique et routier. Elle y est aidée par le fait que les habitants opposés au départ, qui commencent alors à se mobiliser, ont invité le ministre de l'Environnement sur le terrain pour lui exposer leur situation. On en était là quand, à la fin du mois de juillet, un membre du cabinet du Premier Ministre convoque dans son bureau les acteurs administratifs du dossier, soit le secrétaire général de la préfecture (le préfet étant absent), le DDE et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement pour une explication qui s'avéra "orangeuse". Comment se fait-il, leur dit en substance ce haut fonctionnaire, que la loi Barnier ne soit pas encore appliquée à St Barthélémy de Séchilienne ? La responsabilité de l'Etat est engagée et exige qu'il n'y ait plus un habitant sur le site à la fin de l'année 1996. Les représentants de l'Isère font alors valoir la nécessité de

prendre également une décision relative au tunnel, ce que leur interlocuteur semble prêt à admettre : il leur demande de lui fournir un étude de faisabilité dans les plus brefs délais. C'est alors que le représentant du ministère de l'Environnement suggère une alternative technique à cette parade : il faudrait étudier une solution d'abattage contrôlé de la montagne, dont certains experts ont déjà avancé l'idée. Il reçoit alors officiellement mission de faire mener à bien une telle étude, avant qu'une décision sur ce point ne soit arrêtée.

Pour les responsables isérois du dossier, ces nouvelles décisions font l'effet d'un coup de tonnerre dans un ciel (presque) serein : non seulement, on court le risque d'une application "sèche" de l'article 11, mais de surcroît se trouve officialisée une divergence sur la scène de l'expertise. Jusqu'à présent, les alternatives au tunnel hydraulique (il y en avait eu de toutes sortes), n'avaient jamais été considérées comme sérieuses par les experts institués, qui s'étaient contentés de les invalider "à dire d'expert".

Sur le terrain, la réaction ne se fait non plus guère attendre. Le préfet commande en urgence à la DDE un dossier de DUP préalable à l'enquête publique, dont il fixe la date de départ au 2 septembre. Au cours d'une réunion publique, organisée à Séchilienne à la fin du mois d'août, il est violemment pris à partie par un groupe d'habitants de l'Ile Falcon, ainsi que le responsable de la DDE. La mobilisation des opposants à l'expropriation monte en puissance.

4.2. L'enquête publique préalable à la DUP d'expropriation

L'enquête publique se déroule donc dans une ambiance tendue. Les opposants au départ s'organisent en "collectif Avenir de St Barthélémy de Séchilienne", sans statut juridique. Ils font valoir auprès des commissaires enquêteurs (au nombre de trois) les insuffisances du dossier de DUP, dénoncent les incertitudes et les contradictions de l'expertise (notamment le fait que le scénario n°1, dit du "non événement", ne soit pas pris en compte dans les faits), et enfin s'insurgent contre la précipitation dans laquelle s'effectue la résolution d'un dossier, après 10 ans d'inaction. Ils se saisissent de l'hypothèse de l'abattage contrôlé, comme d'une alternative à l'expropriation et par là dénoncent la "partialité" des experts officiels et les lacunes de leur expertise.

Leurs objections portent donc sur le fond, c'est-à-dire, la validité et la crédibilité de l'expertise du risque et sur la forme, c'est-à-dire sur l'inapplicabilité à l'Ile de Falcon de la procédure d'expropriation. En effet, ils font valoir que, contrairement à ce que prévoit l'article 11 de la loi, les mesures de protection alternatives à l'expropriation n'ont été ni étudiées, ni chiffrées. La pétition qu'ils envoient aux commissaires enquêteurs est signée par 242 personnes. Devant cette "tempête", les commissaires enquêteurs demandent et obtiennent un complément de dossier et l'organisation d'une réunion publique d'information.

Le rapport d'enquête est rendu le 15 novembre 1996. Le décompte des observations recueillies fait état de 742 observations défavorables et 779 favorables, les unes et les autres étant scrupuleusement énoncées par les commissaires. Leurs commentaires et conclusions montrent qu'ils ont été sensibles à la colère et au désarroi des habitants hostiles au départ. S'ils rendent un avis favorable à la déclaration d'utilité publique, c'est en le faisant précéder de remarques tendant à légitimer la position du collectif : "Comme citoyens, les membres de la commission reconnaissent le droit à la contestation de certains habitants sur l'existence même d'un risque et la compétence du groupe d'experts, l'absence de danger pour leurs vies et leurs biens". Cependant, quelques lignes plus loin, ils se rallient au principe de précaution : "Entre l'être humain qui est la mesure de toute chose et la prise en compte de risques majeurs dont l'échelle est importante dans de nombreux domaines, les solutions fragmentées ne paraissent pas crédibles. Le doute s'efface devant un risque majeur permanent à enjeux humains" ³². Ils assortissent leur avis favorable d'un certain nombre de réserves et de recommandations. Les réserves portent sur "l'engagement des travaux du tunnel hydraulique et routier dans le délai le plus bref" ("seule parade susceptible d'éviter une catastrophe économique, des destructions aux conséquences incalculables en pertes humaines..." ajoutent-ils); sur une extension du périmètre d'expropriation au secteur en mouvement de la montagne de Séchilienne; sur la "prise en compte de tous les effets de souffle, notamment en amont du verrou de Monfalcon (soit en direction du lotissement du Grand Serre à Séchilienne). Ils confortent donc la solution des

³² *Rapport d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, Risque majeur d'éboulement des Ruines de Séchilienne*, René Grange, Bernard Housset, Jean Levet, 15 novembre 1996.

experts officiels, dans leurs réserves, mais émettent aussitôt une recommandation qui tend à les fragiliser : "la commission recommande de poursuivre les auscultations du massif en recherchant une augmentation des performances". Les autres recommandations portent sur la nécessité d'indemnisations "justes et équitables", l'accompagnement des communes et des particuliers dans l'expropriation par des mesures compensatoires et le souci d'organiser progressivement les acquisitions foncières (d'abord dans le périmètre correspondant à l'hypothèse de 25 millions de M3, puis dans celui de l'hypothèse de 100 millions de M3).

La focalisation sur la procédure d'expropriation, à la suite de la décision "brutale" de Matignon, a donc relancé une mobilisation locale, axée cette fois-ci sur le refus du départ, à partir de laquelle certains glissements se sont opérés sur la scène du risque, ou plutôt sur les scènes du risque, puisque de la mise en oeuvre de l'étude de vulnérabilité s'était dégagée une scène de l'expertise, officielle plus que véritablement publique, et ancrée dans le territoire rhônalpin. Les deux scènes, la scène sociale locale et la scène de l'expertise, sont entrées dans une relation réciproque tendue. Les opposants au départ remettent en question vigoureusement l'expertise conduite par la DDE, s'efforcent par tous les moyens de jeter le doute sur la compétence des experts officiels, et de discréditer la gestion du dossier par la DDE et par l'Etat. La scène de l'expertise se trouve déstabilisée et s'engage dans un processus en retour d'accusation de ses "adversaires". Bien que les événements d'une scène se répercutent largement sur l'autre, il sera plus clair de les distinguer dans l'exposition, et de traiter successivement des évolutions de la situation sur la scène de l'expertise, puis de celles de la gestion locale du risque.

4.3. La scène de l'expertise destabilisée

Le centre de la scène de l'expertise est occupé par les géologues : deux d'entre eux appartiennent à des structures d'expertise attachées au ministère de l'Équipement, l'un au CETE de Lyon, l'autre, issu lui aussi du CETE, est rattaché au Laboratoire Régional des Ponts et Chaussées, avec une mission du Laboratoire Central (LCPC), deux autres appartiennent à l'Université Scientifique de Grenoble (Institut de Recherches Interdisciplinaires de Géologie et de Mécanique- IRIGM). Au travers de l'étude de vulnérabilité, la DDE avait considérablement élargi cette scène en y adjoignant des spécialistes et des experts d'autres disciplines, l'hydrologie, mais aussi les sciences humaines et sociales. Il s'agissait, par cet élargissement, de prendre la mesure du risque dans toute son ampleur, et en particulier de requalifier le risque inondation dans la problématique du risque majeur. Cependant le risque géologique restait le "noeud gordien" de toute l'affaire et ce sont essentiellement les géologues que l'on retrouve en première ligne, sous les feux de la rampe. Notons également que les experts exposés appartiennent tous à des structures publiques, et que s'ils bénéficient d'une reconnaissance au sein de la communauté des sciences de la terre nationale et internationale, ils sont cependant tous localisés dans des établissements de la région Rhône-Alpes.

La suggestion émise au plus haut niveau qu'il pourrait exister d'autres parades au risque de Séchilienne que celle avancée par les experts institués introduit une première destabilisation de la scène. Elle est perçue par ceux-ci comme une remise en question de leur travail scientifique et comme une stratégie de certaines organisations de prendre pied sur la scène du risque, avantageuse du point de vue des financements et de la notoriété scientifique. Jusqu'à présent, les suggestions de cette nature, qui n'avaient pas manqué, avaient été traitées sans difficulté : elles émanaient de personnes s'exprimant en leur nom propre, au nom de leur intérêt scientifique pour le problème, et qui ne disposaient pas de la capacité d'expertise nécessaire. La contre-expertise organisée en 1992 avait d'ailleurs validé la solution du tunnel. Il semblait donc que sur ce point la discussion était close. Cependant, une étude en bonne et due forme est confiée à un laboratoire extérieur, et le fait prend sens d'une réouverture de la scène, bien qu'il ne s'agisse pas d'une étude technique, stricto sensu, mais d'une pré-étude, dont l'objet est uniquement une recension bibliographique de

cas analogues dans le monde. Il faut ajouter que le laboratoire en question a un statut public - il s'agit du BRGM - et qu'il s'est associé pour cette entreprise au Laboratoire Central des Ponts et Chaussées. Sont donc en présence, dans ce qui prend la tournure d'un affrontement, exclusivement des experts publics, dont certains protagonistes relèvent du même ministère, l'Équipement. La controverse qui s'ensuit, si elle prend appui sur l'échange d'arguments d'ordre scientifique, se déroule néanmoins dans un climat de délégitimation réciproque entre les protagonistes, chacun suspectant l'autre de ne servir que les intérêts propres de son institution.

Plutôt que de controverse, il est plus exact de parler de querelle, laquelle se déroule "hors scène", sans qu'il paraisse possible, durant de nombreux mois, d'en poser les termes au sein d'un débat contradictoire organisé.

L'affaire devient véritablement sensible, lorsque l'hypothèse de l'abattage contrôlé est reprise par les "contestataires" locaux comme étant une alternative à l'expropriation ³³. S'il est possible de stabiliser le versant en mouvement, l'Île Falcon peut récupérer un avenir. Mais au-delà des aspects techniques, les opposants au départ se saisissent de la possibilité qui leur est offerte pour disqualifier les experts officiels et réclamer de nouvelles études, menées par des scientifiques "impartiaux", et le chiffrage de toutes les parades possibles, comme le prescrit l'article 11 de la loi Barnier. Ils font état de nombreuses propositions dont auraient été saisis la mairie de St Barthélémy et le collectif Avenir, émanant de bureaux d'études géologiques locaux, et même d'entreprises de travaux publics. Les incertitudes scientifiques énoncées par les experts sont requalifiées en "ignorances", et l'on voit surgir des experts auto-proclamés (dont l'un appartient à l'université scientifique de Grenoble) affichant des certitudes ou quasi-certitudes sur l'absence de risque d'éboulement en masse du versant. La dénégation du risque sort du registre de la croyance, pour revendiquer une base scientifique. Ce qui s'annonçait comme le déploiement d'une scène de risque rationnel se heurte à l'indécidable et menace de sombrer dans le même type de "passions

³³ Du point de vue technique, la parade alternative consiste en une stabilisation du versant en mouvement, ce qui pourrait être obtenu, soit en ouvrant une carrière en tête du massif, soit par un abattage contrôlé du versant. Nous utilisons le terme "abattage contrôlé" pour désigner l'ensemble de la proposition, dans la mesure où il a été employé sur la scène comme un terme générique, emblématique d'une solution alternative à la solution "officielle".

irrationnelles" dont l'autre scène, la politique, était la proie. Apparaissent ici les limites de la scène rationnelle et raisonnable instituée au sein de l'étude de vulnérabilité : les travaux s'étant déroulés au sein d'un milieu clos et fortement homogène, sans confrontation aux acteurs locaux concernés, pour lesquels ils étaient restés très opaques.

On peut faire l'hypothèse qu'elle est conduite à l'impasse, également, du fait du choix du scénario de risque effectué par son maître d'ouvrage, la DDE. Parmi les cinq scénarios dégagés dans l'étude de vulnérabilité, la DDE a, dans les faits, choisi de caler son action sur le plus extrême au regard des conséquences, celui qui conjugue l'hypothèse géologique la plus défavorable (un barrage fragile, constitué par un éboulement de 7 millions de M3) avec la crue maximale envisageable (la bicentenale, requalifiée par la suite en millénale). Cette crue de référence offre en effet l'avantage de "calibrer" un tunnel de dérivation de la Romanche, selon des dimensions telles qu'il devient également possible d'y faire passer la RN 91. Mais c'est aussi un inconvénient parce qu'un tel choix était susceptible d'alimenter les rumeurs locales persistantes sur les "intentions sous-jacentes" étrangères à la problématique du risque qui se cacheraient derrière un ouvrage public de cette ampleur. Il alimentait également le jeu de renvois de responsabilités entre administrations centrales concurrentes, sur le plan du financement de l'ouvrage, en particulier : s'il s'agit de faire passer une route, le financement revient au ministère de l'Équipement; mais s'il s'agit d'un ouvrage de prévention du risque, la responsabilité en incombe à l'Environnement. Le calibrage de l'ouvrage devient alors également l'objet d'une âpre discussion, entre administrations centrales et entre celles-ci et l'administration locale. Les experts sont sommés de produire de nouvelles études pour justifier les dimensions du tunnel, lequel est, de toute façon, en concurrence avec d'éventuelles parades alternatives. D'un autre côté, pour justifier le périmètre d'expropriation - étendue à l'ensemble de l'Ile Falcon - la DDE met en avant les hypothèses géologiques maximales, entre 25 et 100 millions de m3 (ce sont les volumes retenus par les commissaires enquêteurs). Ces glissements de référence, en fonction de l'objet à argumenter - la protection de l'Ile Falcon, ou la protection amont et aval contre l'inondation - brouillent quelque peu la scène de l'expertise. Elle est soupçonnée de s'avancer, sous couvert d'une posture responsable, au-delà de ce que l'application mesurée du principe de précaution exigerait.

Face à cette situation, le politique apparaît comme l'ultime recours. Le préfet est pressé par les parties en présence d'exercer son arbitrage. Il choisit de décomposer le problème qui agite la scène de l'expertise en deux questions distinctes : d'un côté la mise en sécurité des habitants de l'Ile Falcon, de l'autre côté la controverse des experts sur le risque.

Il demande donc aux experts porteurs de la solution d'abattage contrôlé de garantir un niveau de sécurité pour les populations résidentes, au cas où un éventuel chantier serait ouvert sur le Mont-Sec afin de le stabiliser. Ceux-ci (BRGM et LCPC) viennent en effet de remettre à leur commanditaire (ministère de l'Environnement) une note de synthèse de leur mission d'étude. Bien qu'un tel chantier n'ait pas de précédent connu dans le monde, écrivent-ils en substance, on ne peut écarter une solution de ce type : elle nécessite néanmoins des études scientifiques et techniques complémentaires, dans la mesure où les hypothèses et les données produites par les "experts locaux" ne permettent pas de la fonder. Mais s'ils évoquent les contraintes pesant sur un chantier de cette nature, ils ne disent mot du risque qu'il engendrerait pour les résidents au pied du Mont-Sec. Etant donné les responsabilités mises en jeu, le préfet n'a guère besoin d'insister pour obtenir, par écrit, la mise au point demandé : dans un texte rendu public, le BRGM écrit que "l'exécution d'un tel chantier ne saurait s'envisager - faut-il le souligner ? - en présence d'habitants dans la zone exposée en pied de versant" ³⁴. La controverse sur les parades se trouve ainsi disjointe de la querelle sur l'expropriation.

Mais celle-ci se replie sur les incertitudes nouvellement ravivées quant à l'existence même du risque. La réponse politique propose ici son deuxième volet, à savoir l'organisation du débat des experts (officiels ou auto-proclamés) au sein d'une procédure "ouverte" et "transparente". En termes d'effet d'annonce, une telle décision a une certaine efficacité, dans la mesure où elle met provisoirement un terme à l'entreprise de délégitimation dont la scène de l'expertise est la cible - aussi, avec plus ou moins d'enthousiasme, les experts de toutes obédiences s'y rallient-ils. Cependant, sur le fond, elle ne lève pas toutes leurs inquiétudes. Les experts institués savent bien qu'il ne suffit pas d'organiser une consultation et un débat large entre scientifiques pour lever les incertitudes géologiques de fond. Les autres redoutent un combat inégal avec des collègues armés de données scientifiques et

³⁴Chronique des Ruines n°1, janvier 1997

techniques dont ils ne disposent pas. Tous craignent que les ressentiments accumulés ne parasitent le débat scientifique. Aussi la procédure ne se met-elle en oeuvre que lentement, au cours de réunions successives, soigneusement délimitées dans leur objet, avec un nombre restreint de protagonistes. Il s'agit de ne pas ouvrir tous les fronts scientifiques à la fois. Nous sommes loin de la vision du "parlement du savoir" invoqué par certains auteurs ³⁵. En tout état de cause, à l'heure où nous écrivons ces lignes, elle n'est encore qu'à mi-parcours, mais elle s'est recentrée sur le problème des parades techniques (abattage versus tunnel), non sans quelques déplacements institutionnels ³⁶. Quant à la question relative au risque lui-même, elle a fait l'objet d'un traitement "latéral" sur une toute autre scène : celle de la gestion politique du risque.

4.4. La gestion politique du risque sur le plan local et national

Elle se poursuit sur deux plans distincts : un plan local, dans une scène animée par le préfet et la DDE, et un plan national sur la question de l'expropriation des habitants. En effet, la DUP relative à celle-ci relève d'une décision interministérielle. Il a été décidé, à ce niveau, qu'elle serait préalablement soumise à l'avis du Conseil d'Etat. Il s'agit de fonder le plus solidement possible en droit la première décision relative à l'application de l'article 11 de la loi du 2 février 1995 - et ce d'autant qu'un litige se développe quant à son applicabilité en l'espèce.

Au plan local, le préfet se heurte, durant tout le deuxième semestre 1996, à la résistance des opposants au départ, qui ont constitué une association, déposée en préfecture, "Vivre et rester au pays". Ils multiplient les actions spectaculaires : barrages de la RN 91 le samedi et le dimanche, banderoles déployées sur le pied de versant ou sur les maisons - actions largement répercutées par la presse locale. L'association adverse, l'ADHECA, se réfugie à son tour dans le silence, et personne ne peut dénombrer exactement les

³⁵ Par exemple Philippe Roqueplo dans son introduction aux actes du colloque d'Arc-et-Senan, *L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ? in Environnement, Science et politique - Les experts sont formels*, Paris, Germes, 1991.

³⁶ Le LCPC a rejoint la position des "experts locaux", qui n'ont plus que le BGRM comme contradicteur. Le ministère de l'Équipement a donc fini par unifier sa position.

partisans de l'un et l'autre camp. Le préfet, qui vient de prendre récemment ses fonctions, est sensible au caractère inédit de la situation : il ne s'agit pas d'une banale procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'objet de l'expropriation n'est pas rapporté à un intérêt supérieur à celui des habitants, mais à leur intérêt propre. Qu'ils aient leur mot à dire sur le contenu de cet intérêt et ses modalités de prise en compte paraît légitime, quand bien même l'Etat est et reste le dépositaire de la sécurité collective. Les commissaires enquêteurs avaient, eux aussi, reconnu le droit des habitants à contester l'expertise de risque et d'une certaine façon à décider par eux-mêmes si leurs vies et leurs biens étaient ou non en danger. Si l'Etat veut appliquer le principe de précaution à la situation, et, selon l'expression des commissaires enquêteurs, "effacer le doute en présence d'un risque majeur pour les vies humaines", il va lui falloir davantage convaincre que contraindre, soit mettre au point une pédagogie du risque, qui tranche quelque peu avec les méthodes utilisées auparavant. Il lui faut ramener dans la problématique du risque les acteurs qui, par un biais ou un autre, s'en sont évadés : une partie des habitants de l'Ile Falcon, certes, mais aussi les habitants de Séchilienne exposés à l'inondation et leurs édiles, et enfin les communes de l'aval qui ne se sont jamais impliquées. Jusque-là, les exhortations du ministère de l'Environnement adressées aux autorités locales pour qu'elles entreprennent une action de sensibilisation de la population au risque encouru s'étaient heurtées au souci de celles-ci de ne pas susciter de mouvements de panique et de calmer l'agitation sociale. L'information publique délivrée avait donc été articulée dans cette perspective, plus que dans celle de donner corps à la menace.

Le préfet réactive alors la "commission locale d'analyse du risque de Séchilienne" - CLAIRS- en y convoquant l'ensemble de ces acteurs. Il y met en scène le risque de deux façons : d'une part, en donnant largement la parole aux experts, d'autre part en amenant au centre du débat la question de la gestion des alertes et des évacuations, en particulier au regard de la question épineuse de la fin de l'alerte en l'absence de réalisation du risque. La question n'avait jamais réellement débordé le milieu des experts géologues, l'ensemble des profanes s'en tenant au schéma d'une alerte avec préavis de 24 heures avant réalisation de l'événement catastrophique. Les messages relatifs à un schéma plus complexe s'étaient heurtés au caractère rassurant de cette représentation qui articulait étroitement le schéma scientifique et technique de

l'alerte avec le schéma opérationnel idéal de la sécurité civile : alerte/évacuation/réalisation du phénomène/retour à la normale - le tout dans le temps ramassé de l'urgence. Dans une affaire où les écarts n'ont cessé de se creuser entre les savoirs et les savoir-faire, il y avait au moins un registre où ils semblaient marcher du même pas. Personne n'était véritablement disposé à remettre en question cette bonne nouvelle, tant du côté des autorités que du côté des personnes exposées au risque. Le préfet expose donc son inquiétude devant l'hypothèse plausible où il lui faudrait évacuer la population de l'île Falcon, et même peut-être celle du lotissement le plus exposé de Séchilienne, pour un temps indéterminé, et sans doute répéter l'opération à diverses reprises. Il propose donc aux principaux concernés - élus, service de la protection civile, associations d'habitants, DDE et experts - de créer un groupe de travail chargé de réactualiser le plan de secours en fonction de cette hypothèse. Il obtient leur accord et ouvre ainsi une nouvelle scène de risque, centrée davantage sur les aspects pratiques et opérationnels de la sécurité que sur ses aspects scientifiques.

Elle aura des résultats mitigés au regard de ce qu'espérait son instigateur. De fait, les experts peuvent pour la première fois, au cours d'un dialogue relativement serein, exposer les modalités scientifiques et techniques de fonctionnement du système de surveillance et d'alerte. Les habitants découvrent la signification du fameux délai de 24 heures : un laps de temps pendant lequel les experts gardent encore le contrôle des mouvements du versant et au-delà duquel ils ne garantissent plus aucune prévision d'évolution. Un pas semble être franchi dans le domaine des représentations du risque. Cependant, les habitants en tirent des conclusions diamétralement opposées selon qu'ils militent en faveur de l'expropriation ou pour le droit à "vivre et rester au pays". Les premiers déclarent qu'il n'est pas acceptable de vivre sous l'épée de Damoclès d'évacuations répétées et plus ou moins longues, dans des conditions de précarité et d'incertitude insupportables. Les seconds découvrent au contraire qu'on peut vivre sous le risque, à condition de le gérer et d'en aménager les contraintes. Les "cadres cognitifs" des deux groupes d'habitants, consolidés par les dix dernières années, ont "digéré" la donnée nouvelle sans déstabilisation apparente.

En réalité, aussi bien le groupe de travail sur la sécurité civile, que les autres lieux de débat suscités par l'Etat local à cette période - le bulletin bimestriel

d'information, la commission CLAIRS- ne parviennent à être autre chose que les théâtres d'un dialogue de sourds, mené sous le signe de la délégitimation réciproque des acteurs, par le biais des rumeurs, des procès d'intention et des accusations plus ou moins diffamatoires. On ne note qu'un effet positif : la réimplication de la commune de Séchilienne dans le risque, par le canal de son maire (un nouvel élu également). Celui-ci est sans doute préoccupé de la sécurité de ses concitoyens, mais tout autant de l'avenir d'une usine de papeterie, situé au débouché du goulet de Monfalcon et comprise dans le périmètre d'expropriation. Les mesures d'accompagnement de la loi Barnier lui permettent en effet de négocier dans de bonnes conditions le déplacement à l'intérieur de la commune de l'entreprise, tentée de profiter de la procédure d'expropriation pour chercher un territoire d'installation plus favorable à sa stratégie industrielle. Cependant, cet acquis paraît limité, dans la mesure où les relations entre les deux communes, toujours et encore plus opposées sur la question du risque, ne cessent de se dégrader : dans ce contexte, le projet caressé par la DDE d'un aménagement global intercommunal destiné à compenser la mutilation engendrée par l'expropriation collective est en train de s'évanouir en fumée.

Tous les efforts déployés par les responsables de l'Etat local pour recréer une scène "sereine et constructive" du risque ne semblent aboutir qu'à la même impasse, reconduite depuis le début de l'histoire. Chaque protagoniste espère qu'une autorité incontestable viendra au secours de sa position en lui apportant soit la légitimité de la science - c'est ce que cherchent les opposants au départ au travers de leur quête d'une expertise certaine et impartiale - soit celle d'une autorité morale, le Conseil d'Etat en l'occurrence, auquel l'Etat local et national s'en est remis pour fonder la procédure d'expropriation. On a vu, avec les turbulences de la scène de l'expertise que l'espérance des premiers tient largement de l'illusion. Le Conseil d'Etat, de son côté, a instruit son avis, dans un délai beaucoup plus bref que ne l'attendaient les acteurs locaux : à la fin du mois de mai 1997, il rend un avis favorable à l'expropriation, en préconisant d'étaler les opérations d'expropriation proprement dites sur 5 ans (comblant ainsi les vœux du préfet, qui souhaitait que l'on n'agisse pas dans l'urgence). Son intervention aura-t-elle l'effet escompté par l'Etat local ? Il est encore trop tôt pour le dire, mais il fait l'hypothèse que les premières acquisitions amiables vont avoir un effet d'entraînement sur les indécis, marginalisant de fait la poignée d'irréductibles. L'hypothèse est plausible dans

la mesure où, peu de temps avant la décision du Conseil d'Etat, une pétition de candidats au départ a circulé réunissant une cinquantaine de signatures. Si elle se vérifie, la scène locale du risque géologique aura trouvé une issue, non pas dans un accord négocié sous l'éclairage rationnelle de la science, mais dans le retrait des acteurs, "le combat cessant faute de combattants".

Cependant, une fois la question du risque encouru à l'île Falcon réglée, celle posée par l'inondation amont et aval reste entière. Il s'agit de mobiliser les communes de l'aval de telle sorte que les collectivités territoriales collaborent avec l'Etat au financement du tunnel hydraulique, voire à la mise en sécurité de la RN 91. Mais aussi bien le Conseil Général que le Conseil Régional sont jusqu'à présent restés sourds aux appels de l'Etat. La communauté de communes de l'agglomération grenobloise, ainsi que la ville de Vizille, malgré l'investissement de son maire dans la défense des intérêts de la commune de St Barthélémy, se sont également montrées peu empressées de s'engager au-delà de l'expression écrite et orale de leur solidarité, et en tout cas, peu soucieuses de mobiliser leurs populations - et leurs moyens financiers - vis-à-vis d'un risque, aussi majeur qu'incertain. L'Etat ne dispose, dans une telle configuration, que d'un seul moyen : afficher le risque en initiant une procédure de Plan de Prévention des Risques. Cette procédure, appliquée au risque hydro-géologique des Ruines, aboutirait à couvrir de "rouge inconstructible" une large partie du territoire de Vizille, les rives gauches et droites de la Romanche jusqu'au sud de Grenoble, incluant Jarrie et Champ sur Drac et leurs zones industrielles chimiques. Une telle perspective laisse présager une levée de boucliers massive de la part des communes touchées, bien propre à faire hésiter un préfet, peu armé pour résister à un front de révolte aussi large. Elle est donc pour l'instant dans les limbes, cantonnée à une instruction menée au sein de la DDE, sans plus de publicité. Si elle était poursuivie, la procédure d'un PPR intercommunal ouvrirait sans doute un nouveau chapitre - probablement lui aussi mouvementé - dans l'histoire interminable et à multiples rebondissements du risque des Ruines de Séchilienne.

Entre 1985 et 1997, l'annonce du risque aura suivi un long parcours au sein des différents réseaux d'acteurs concernés par la menace, mais le risque tel

qu'il est enregistré par la collectivité diffère sensiblement de celui que les experts se sont efforcés de diagnostiquer tout au long de la période. Au fil du temps, au fil des acteurs, il aura subi un certain nombre de réductions. La première et la plus durable a porté sur le territoire "objectivement" concerné qui, de toute une vallée très urbanisée, s'est réduit à l'espace d'un hameau d'une centaine de familles. La deuxième réduction a porté sur la perception sociale de l'aléa : outre le fait qu'on en a retenu pendant longtemps essentiellement l'aspect géologique, on s'est longtemps représenté son occurrence sous la forme d'un événement massif et brutal, dans un temps court, ce qui était loin de rendre compte de toutes les hypothèses envisagées par les experts. Le risque majeur ne trouve une inscription sociale qu'au prix d'une certaine édulcoration, mais il reste cependant majeur, au sens où il ouvre une crise qui ne semble pas pouvoir se refermer par les mécanismes habituels de l'oubli et du recouvrement par la routine. Tout au long de ces dix années, on voit les procédures éprouvées échouer les unes après les autres, que celles-ci soient de nature technique ou réglementaire. Mais si elles échouent à prévenir le risque, elles ne sont pas pour autant dépourvues d'effets. Elles ont pour résultat de l'inscrire dans le tissu social, sur un mode dramatique, interdisant que l'on revienne en arrière sur son annonce. Tout se passe comme si la collectivité, impuissante à parer à une catastrophe virtuelle, se mettait à en développer les symptômes et la pathologie : tétanisé sous la menace, un village semble frappé de mort sociale. On peut faire l'hypothèse que, malgré le coût social d'une telle "pathologisation", on a là un des modes de re-présentation du risque majeur, d'actualisation de l'irreprésentable.

Une telle situation quitte l'univers régulé de la prévention du risque pour entrer dans celui de la crise, qui appelle un traitement politique. Mais celui-ci s'élabore dans le tâtonnement général : les tentatives de règlement politique local échouent également (le rachat des habitations menacées par les collectivités territoriales), ce qui a pour effet d'augmenter encore la crise sociale. Au bout du compte, c'est d'une décision politique prise au plus haut niveau qu'on espère une issue à la crise. Il n'est pas neutre que la décision ait été prise sur le plan législatif, et non pas simplement par une instance ministérielle, car elle ouvre une nouvelle perspective dans l'appréhension du risque majeur, non seulement à Séchilienne, mais sur tout le territoire : il est dorénavant admis qu'on peut appliquer à la prévention d'un tel risque des moyens qui étaient réservés à la réparation de la catastrophe, du risque

réalisé. Mais une décision de cette nature ne pouvait être prise sans une reformulation du problème, qui l'éloigne de sa version locale édiflée au cours de 10 années de crise : la menace pesant sur les vies humaines - et non la dévalorisation du patrimoine - est le seul argument recevable justifiant l'intervention publique. Cependant l'argument de la sécurité est en lui-même assez fragile et susceptible d'interprétations suffisamment divergentes pour laisser présager des contentieux infinis à son propos. D'autant plus que la menace vitale et la peur qu'elle peut susciter, n'est pas - loin s'en faut- le seul ingrédient de la situation générée par de tels risques, comme le montre l'histoire sociale du glissement majeur de Séchilienne.

V. LE QUOTIDIEN DES SCENES ORDINAIRES

Tout processus de construction sociale du risque ne donne pas lieu à des situations de crise structurelle. La plupart du temps, c'est de façon relativement peu conflictuelle, au travers d'une multiplicité d'ajustements et de transactions inter-acteurs, que les sociétés locales parviennent à mettre en place diverses modalités de traitement des risques. Il n'empêche. Les scènes ordinaires sont aussi des scènes fragiles. En effet, devant la difficulté de s'entendre sur les phénomènes de référence et sur les mesures aptes à les contenir, les acteurs ont tendance à régler cette question de façon tangentielle. C'est alors ici la procédure de décision qui joue un rôle essentiel plutôt que la décision elle-même. Faute de socle solide qui la fonde, celle-ci est alors toujours précaire et réversible. Les histoires qui se jouent sur les scènes ordinaires ne se terminent donc véritablement jamais...

Tout l'intérêt des quatre exemples suivants - l'avalanche du Bourgeat, le risque d'inondation de l'Arve (Magland) et de l'Isère (Grenoble), le risque nucléaire autour de la centrale de Saint-Alban - réside dans le fait, qu'au moment de l'enquête, les acteurs étaient en passe de s'accorder sur un référentiel commun. C'est, en général, ce moment de l'accord, celui de la cristallisation, que nous analysons. Mais l'attention portée à ce moment de la négociation ne doit pas laisser entendre que ces scènes ordinaires sont indemnes de tout risque de basculement dans une nouvelle phase de focalisation.

1. LA SCENE TRANQUILLE DU BOURGEAT

Petite commune montagnarde, le village des Houches est située au sud de la vallée de Chamonix, dans une zone relativement exposée à plusieurs types de risques. Risques d'avalanche d'abord, risques d'inondations torrentielles ensuite, et risques de glissement de terrain enfin. Elle subit aussi régulièrement les effets plus ou moins dévastateurs du "foehn", vent chaud qui souffle fréquemment dans la vallée.

Les Houches compte un parc conséquent de résidences secondaires. Mais, malgré l'arrivée récente d'une nouvelle population saisonnière et permanente, cette commune semble encore maintenir très actives les traditions de lutte contre ces différents fléaux. De nombreux ouvrages ont été construits dans le passé pour tenter sinon de contenir l'événement calamiteux, du moins d'en limiter les effets. La commune compte de nombreux ouvrages paravalanches. Les torrents ont tous été rectifiés et pour partie endigués. En l'espace de 6 ans, 30 % des investissements municipaux ont été affectés à la mise en place d'équipements de sécurité. Dès le début des années soixante-dix, ce petit village a été doté d'une cartographie des espaces exposés aux risques d'avalanche. Plus récemment, en 1992, un Plan d'Exposition aux Risques Naturels a été approuvé et, s'imposant au Plan d'occupation des Sols, dessine sur l'espace communal les zones inconstructibles ainsi que celles qui sont soumises à un ensemble de prescriptions. Signalons enfin, qu'aussi bien les services communaux que les habitants restent prêts à réagir dans l'urgence lorsque surviennent les risques naturels les plus courants. Des procédures formelles ou informelles existent, et orientent plus ou moins les modes d'intervention. Il est probable que la nouvelle population résidente dispose d'une moindre compétence dans ce domaine. Mais comme la menace de l'avalanche ou de l'inondation reste très présente, l'acculturation entre les anciens et les nouveaux venus s'opère naturellement. Les dangers liés aux avalanches sont souvent au centre des discussions. Pour les nouveaux habitants, la connaissance du phénomène est même un signe de reconnaissance de leur inscription territoriale. "Les avalanches, oui on les entend. D'ailleurs on apprend à nos enfants à écouter. Et ils savent ce qu'il faut faire, et qu'il vaut mieux ne pas rester dehors. A certains moments de

l'hiver, ça fait vraiment partie de notre quotidien". L'avalanche est souvent vécue comme une contrainte liée à l'espace montagnard. Une contrainte qu'il s'agit d'intégrer dans la vie de tous les jours. On pourrait donc dire que les différents acteurs concernés traitent en général le risque sur un mode plutôt routinier, au sens où il s'appuient pour cela sur un ensemble de normes de règles ou de codifications.

1.1. Une crise sous contrôle.

C'est dans un tel contexte que se produit, en 1993, le lendemain de Noël, à 13 h 30, une avalanche sur le site du Bourgeat. En général, les avalanches annuelles qui empruntent le talweg formé par le torrent du Bourgeat sont loin d'atteindre les zones urbanisées. Elles perdent en effet généralement l'essentiel de leur énergie aux alentours de 1200 mètres. En 1984, une avalanche, très fluide, avait dépassé largement le seuil habituel pour atteindre la route départementale, mais, en raison des travaux de correction torrentielle, était restée cantonnée dans le lit du cours d'eau et n'avait touché donc aucune habitation. L'avalanche de 1993, beaucoup plus dense, suit, elle aussi, le lit du torrent, mais descend beaucoup moins bas. Une partie de l'avalanche néanmoins s'écarte du torrent et vient mourir contre une digue de stockage, construite en 1980, et destinée à piéger la neige dense pour protéger le secteur urbanisé du Tremblay et du Bois Rond. Si l'avalanche coulante de 1993 ne provoque aucun dégât, il n'en est pas de même de l'effet de souffle, "l'aérosol", qui endommage le lotissement. Plusieurs maisons sont légèrement touchées. Quelques résineux ne résistent pas. Dans leur chute, certains d'entre eux détériorent des voitures et des bâtiments.

Dans les minutes qui suivent l'avalanche, les habitants du Tremblay et du Bois Rond se munissent de pelles et se rendent immédiatement vers la partie haute du lotissement pour vérifier que personne n'est resté bloqué sous la neige. Très rapidement avertis, les services techniques de la mairie et quelques élus viennent leur prêter main forte. De son côté le Peloton de Gendarmerie de Haute Montagne affrète un hélicoptère qui est sur les lieux dans les cinq minutes qui suivent l'événement. Les uns et les autres déblayent les maisons à la pelle et constatent que l'avalanche n'a fait aucune victime. En fin d'après-midi, la Commission de Sécurité se réunit à la Mairie des Houches, en présence des représentants du RTM, et met un terme aux

interventions de sauvetage d'urgence, puisqu'aucune victime n'est à déplorer. Deux jours plus tard, des chercheurs du CEMAGREF se rendent aussi sur les lieux pour faire les premiers relevés et collecter les données qui sont nécessaires à leurs travaux concernant la modélisation de ce type d'avalanche. Le procès verbal de gendarmerie précise qu'il "n'y a aucune conséquence corporelle. Seuls des dégâts relativement mineurs sont à déplorer. Plusieurs chalets ont subi l'effet de souffle; deux pylônes EDF ont été cassés et des lignes PTT détériorées. Des sapins ont été cassés net et ont causé l'essentiel des dégâts indirectement".

Aux dires de nos interlocuteurs, l'événement en lui-même ne semble pas provoquer de crise particulière. Les acteurs concernés réagissent selon des procédures routinières et ne paraissent pas vraiment déstabilisés. Certes, ceux-ci se mobilisent dans l'urgence et même dans la précipitation. Mais cette précipitation semble bien maîtrisée. Le désordre provoqué par le déchaînement des éléments naturels n'engage pas ici de profondes turbulences au niveau de l'organisation sociale. Comme cela est souvent le cas, et comme nous l'avons déjà observé dans certains de nos travaux antérieurs, à Nîmes¹, Tours², Brives Charensac³ ou à propos de l'incendie de la Montagne Sainte-Victoire⁴, l'occurrence de l'événement catastrophique force le consensus, resserre le lien social et participe parfois même de la réduction des éventuels conflits latents ou manifestes. Dans ces moments-là, la finalité de l'action ne fait pas l'objet d'un débat frontal. Au contraire, même. Cette finalité apparaît clairement identifiée. Il s'agit, autant que possible, de faire face, de vaincre les forces de destruction, et de faire reculer l'imminence de la mort et de subordonner tous les moyens à la réalisation de cette fin. Un tel objectif paraît incontesté et incontestable. L'urgence impose ainsi un accord sur les buts des interventions, invalide toute controverse et légitime, enfin, le report dans le temps des discussions sur les fins. Toutefois,

¹ Christine Dourlens, *Nîmes, la domestication d'une catastrophe*, 1991, Ingul,

² Pierre A. Vidal-Naquet, *Villes en panne, les arrêts accidentels de la distribution de l'eau à Lyon et à Tours*. Mars 1989, Ingul

³Nadège Bouquin, Geneviève Decrop, Claude Gilbert, Marie-Pierre Touron, *La crue de la Loire du 21 septembre 1980 - Culture de risque et sécurité collective*, GRRM, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1990.

⁴Pierre A. Vidal-Naquet, *L'incendie de la Montagne Sainte-Victoire, les enjeux sociaux de la réhabilitation*, Groupe Prospective, DRI, 1991.

dire que la chappe de l'urgence recouvre la scène événementielle et balise sérieusement le champ de la confrontation ne signifie pas qu'elle vient aussi à bout de tous les dysfonctionnements. En fait, très souvent, là encore comme nous l'avons montré dans nos travaux antérieurs et comme Claude Gilbert l'a mis en évidence à propos de l'inondation de Nîmes ou du nuage toxique de Nantes⁵, l'occurrence de la catastrophe peut aussi générer de graves dissensions entre intervenants et produire ce que nous avons appelé des "crises dysfonctionnelles". Mais, la plupart du temps, ces dysfonctionnements et les éventuelles querelles qui leur sont associées ne portent que sur les moyens à mettre en oeuvre pour maîtriser la situation, sur la légitimité des centres de commandement, sur l'organisation des secours, sur le rapport aux médias etc... Dans tous les cas, on ne s'interroge pas sur la validité de la finalité de l'action. Ainsi par exemple, se demande-t-on à Nantes s'il faut ou non évacuer la population et à Tours s'il faut interrompre ou non les captages. Mais le pourquoi de l'intervention ne fait pas l'ombre d'un doute. Il s'agit de mettre les biens et les personnes hors péril et éventuellement sacrifier beaucoup de choses - parfois même certains principes, certaines règles - pour mener à bien un tel projet. Notons, cependant, que des conflits sur les finalités peuvent quand même parfois éclater pendant ces moments de crise. De tels conflits peuvent en effet être observés dès lors qu'il y a insuffisance de moyens, qu'il faut alors établir une hiérarchisation des enjeux et prioriser les secours. C'est à ce genre de problème qu'est parfois confrontée la médecine de catastrophe.

Mais l'avalanche du 26 décembre ne s'inscrit pas dans une telle configuration, loin de là. La déstabilisation du couvert neigeux n'annonce ni crise dysfonctionnelle ni crise structurelle. Elle mobilise, certes, tous les acteurs concernés et les entraîne dans des stratégies d'intervention. Mais la séquence accidentelle n'inaugure pas, en elle même, ce que nous avons appelé un moment de "focalisation". Elle n'institue pas non plus une "scène locale de risque" au sens où nous les entendons comme des espaces de discussion et de négociation. Si l'avalanche fait émerger une scène, il s'agit bien plutôt d'une "scène d'action" qui fonctionne de façon routinière. La faible gravité de l'événement d'une part et sa régularité d'autre part - le village des Houches est

⁵ Claude Gilbert, *Le pouvoir en situation extrême, Catastrophe et Politique*, L'harmattan, 1992

annuellement confronté à ce type de risque - ne sont pas étrangères à cette "routinisation" de l'action et à cette "banalisation" de la scène.

1.2. L'avalanche et son souffle

Ce sont, en fait, d'autres facteurs qui vont engager la phase de "focalisation". et donner ainsi naissance à une "scène locale de risque". En effet, si dans l'immédiat, la situation reste sous contrôle, les riverains du Bourgeat, le RTM et les services techniques craignent néanmoins l'occurrence d'une seconde avalanche, beaucoup plus grave dans ses conséquences. Si la digue de protection est parvenue à contenir l'écoulement et à piéger une masse considérable de neige, le bassin de stockage est maintenant comblé. Une seconde avalanche, même de moindre ampleur, ne serait donc plus capturée par la digue, et pourrait alors se déverser sur le lotissement. Certes, un tel événement ne s'est jamais produit dans le passé au Bourgeat. Mais les habitants le redoutent quand même. Il se souviennent en effet qu'en 1988, dans le couloir voisin du Tacconnaz, deux avalanches successives se sont déclenchées à un mois d'intervalle. Si la première est restée enchâssée dans le lit du torrent, la seconde au contraire, prenant appui sur la neige accumulée, s'en est au contraire écartée pour venir s'écouler au travers du hameau de "Vers le Nant" et détruire quatre bâtiments. La virtualité de la menace d'une seconde avalanche est donc très présente pour les habitants du Bourgeat. C'est alors dans un climat de peur que ceux-ci se mobilisent, créent une association (l'Association des Riverains du Bourgeat) et sollicitent de la part de la commune la réalisation d'un dispositif de défense passive. Dès lors, s'engage un débat sur le dimensionnement de l'ouvrage et sur l'événement de référence à prendre en considération pour le calibrer. C'est autour de cette première question que se dessine une scène locale de négociation.

Mais un second élément vient complexifier la discussion. Ce ne sont pas les habitants qui en sont directement le porte parole, mais le service qui, au début des années quatre-vingt-dix a instruit le Plan d'Exposition aux Risques : le RTM. Très vite en effet, ce service, constatant les dégâts matériels générés par l'effet de souffle, propose une révision du PER⁶ et une extension de la zone bleue. Dans le cadre du PER en effet, seuls neuf bâtiments, dont une colonie de vacances, sont situés en zone bleue et sont soumis à des

⁶ Devenu depuis PPR. Dans la suite du texte nous conserverons l'appellation PER.

prescriptions particulières. La colonie de vacances notamment ne peut être utilisée pendant la période hivernale. Le reste du lotissement est considéré, dans le document d'urbanisme, comme étant hors du champ d'influence des avalanches et se trouve donc en zone blanche. C'est une telle situation que le RTM entend modifier en soumettant la majeure partie du lotissement à des prescriptions particulière. Or les riverains, demandeurs d'une protection vis à vis d'une éventuelle deuxième avalanche dense, s'opposent d'emblée à l'extension de la zone bleue du PER. Pour eux, la modicité des dégâts occasionnés par l'avalanche ne justifie en aucune manière une modification du droit des sols à cet endroit. Le montant des dégâts est évalué à un million, voire un million et demi de francs. S'engage alors parallèlement un second débat portant sur l'opportunité de l'extension de la zone bleue.

C'est donc au travers de deux questions, plus ou moins adossées l'une à l'autre, que s'amorce, dans le village des Houches, un processus de négociation inter-acteurs centré sur la définition des seuils de sécurité et sur la répartition des coûts de cette sécurité. Les dispositifs de protection d'une part, la limitation de l'exposition aux risques d'autre part sont en effet les deux enjeux de ce débat.

1.3. Une scène vraiment locale

On notera, en premier lieu, que, contrairement à bien d'autres sites, la scène sur laquelle se déroulent ces débats est relativement bien identifiée. Elle est d'abord en très grande partie balisée par l'événement lui-même, lequel est très localisé. L'avalanche n'est pas comparable à d'autres risques, comme par exemple le risque d'inondation. Parce qu'elle se déploie en général sur de vastes territoires et qu'elle est déterminée par de très nombreux facteurs, l'inondation implique très souvent - au moins potentiellement - de très nombreux acteurs. En sorte que la scène de négociation qu'elle induit, souffre la plupart du temps d'une grande indétermination. Ici le risque d'avalanche est très circonscrit. Son origine physique n'intéresse d'ailleurs pas les nivologues qui se penchent sur le phénomène. Ainsi les ingénieurs du CEMAGREF, auteurs d'une étude de risques sur le site du Bourgeat, tiennent à préciser que l'étude qui leur a été demandée, suite à l'événement, ne porte pas sur la totalité de la trajectoire, mais seulement sur la partie basse de l'écoulement. Ils n'intègrent donc pas dans leur étude d'autres espaces que le territoire

communal ni d'autres couloirs d'avalanche et ne sont donc pas conduits à enrôler - le cas échéant - d'autres acteurs sur la scène.

Mais l'espace de négociation est aussi localisé pour une autre raison, beaucoup plus conjoncturelle. En effet, selon qu'ils interviennent pour traiter la question de la défense passive ou celle de l'exposition, les acteurs du risque n'occupent pas toujours le même statut. C'est en effet la collectivité locale - commune ou syndicat - qui est, en général⁷, maître d'ouvrage des travaux de protection. L'acteur État n'intervient dans ce cadre que comme mobilisateur de ressources - parfois en partenariat avec d'autres acteurs comme le Conseil Régional ou le Conseil Général- et le cas échéant comme maître d'oeuvre technique. Dans ce cas, c'est la collectivité locale qui détient le pouvoir d'initiative et de décision, même si celui-ci est largement pondéré par le degré de participation financière de l'Etat et des autres collectivités territoriales. En ce qui concerne la question de l'exposition, c'est au contraire l'Etat qui détient le pouvoir d'initiative et de prescription, même si ce pouvoir est, lui aussi, largement compensé par celui que détient la collectivité locale à un titre ou à un autre. Compte tenu de cette "séparation" des pouvoirs, des procédures et des fonctions, le traitement du risque s'opère le plus souvent sur des scènes distinctes et selon des temporalités différentes. Mais aux Houches, cette disjonction des scènes ne s'est pas produite. Tous les acteurs présents sur la scène sont intéressés, à un titre ou à un autre, à la fois par la question de la protection et par celle de l'exposition.

En effet, la scène est composée de trois acteurs principaux. Les riverains du Bourgeat qui habitent le lotissement et qui sont simultanément menacés par l'avalanche et l'extension de la zone bleue. Le maire des Houches qui, en tant que représentant de la population, est aussi mobilisé par ces deux questions. Enfin, l'administration forestière, représentée par deux services du RTM assistés par les nivologues du CEMAGREF, qui est à la fois chargée d'instruire la révision du PER et d'assurer la maîtrise d'oeuvre des travaux de paravalanche. Ainsi, tous les acteurs présents peuvent à tout moment engager le débat sur ces deux problèmes, et éventuellement les articuler. On pourrait donc dire qu'au Bourgeat, la scène de discussion est d'emblée relativement

⁷ En général seulement. Dans bien des cas, l'Etat ou des organismes para-publics peuvent aussi être maître d'ouvrage.

stabilisée, dans la mesure où, dès le départ, elle se trouve structurée autour d'une même unité de lieu, de temps et d'action.

Une telle formation de la scène ne doit cependant pas faire illusion. En tous cas, elle ne doit pas faire croire d'une part que tous les acteurs impliqués sont présents et d'autre part que l'absence d'un acteur annule automatiquement le poids qu'il peut jouer sur la scène.

En effet, deux acteurs principaux sont en fait absents de la scène et le resteront pendant toute la durée de la discussion. Ce sont d'abord les habitants non menacés par l'avalanche du Bourgeat et pourtant concernés soit directement soit indirectement par les travaux paravalanche; ce sont ensuite les compagnies d'assurances qui sont impliquées dans l'opération de réparation et qui sont en principe concernées aussi bien par l'extension de la zone bleue que par les décisions relatives aux seuils de sécurité de défense passive. Mais les premiers sont en fait représentés par le maire, et les secondes, très indirectement, par le service RTM qui propose l'extension de la zone bleue, en grande partie pour limiter, en cas d'une future avalanche, le coût de la réparation. Ces deux types d'acteurs ne seront pas sollicités pour participer aux débats. Ils ne s'inviteront pas non plus sur la scène de la négociation. Et on verra, que cette absence, du moins celle des habitants, sera un facteur non négligeable de stabilisation de la scène et de simplification de la réalité.

1.4. Des référentiels peu communs

Si d'un point de vue strictement formel, la scène du Bourgeat peut paraître relativement circonscrite, il n'en est pas de même de l'objet même de la négociation. Car ce qui va polariser le débat, ce n'est pas tant l'importance des moyens à mettre en oeuvre pour limiter un risque bien identifié, le risque d'avalanche. C'est bien plutôt, mais de façon très peu explicite et très approximative comme on le verra, la définition du risque lui-même. En d'autres termes, le traitement optimal du risque d'avalanche ne sera pas déduit d'une quelconque objectivation du risque. C'est bien plutôt l'inverse qui va se produire. Les acteurs locaux calibreront le risque en fonction des ressources sociales, politiques ou financières disponibles. Ceci au prix d'un certain

nombre de réductions dont le principal enjeu sera, sinon le maintien, du moins le retour à une scène locale de risque stabilisée.

Toute la difficulté, pour les acteurs engagés sur la scène du Bourgeat est de tenter de trouver un référentiel commun qui puisse éviter l'éclatement de la scène, l'exacerbation des conflits et favoriser l'entrée dans, ce que nous avons appelé la phase de cristallisation.

Les riverains du Bourgeat n'ont pas de doute sur le référentiel qu'ils entendent mobiliser. En effet, pour eux, la référence, c'est la double avalanche qui s'est produite quelques années plus tôt dans le vallon voisin du Tacconnaz. Ils craignent que le même événement ne se reproduise. Leur principale légitimité, c'est la peur qu'ils manifestent. C'est cette peur récurrente, pour leurs enfants, pour eux, pour leurs biens, qui justifie la demande qu'ils ne cessent de formuler, d'une façon ou d'une autre, à la mairie. A savoir, l'éradication de ce risque-là. Leur position vis à vis de l'avalanche est tout simplement réactive. Il s'agit seulement de mettre en place les moyens pour en éviter le retour, que celle-ci se produise dans l'immédiat ou ultérieurement.

Ce sont en fait les experts ingénieurs du CEMAGREF qui introduisent un doute sur le référentiel et provoquent, dans un premier temps du moins, la déstabilisation de la scène locale de risque. Sollicités par le RTM et le Maire des Houches pour réaliser une étude sur la protection du secteur du Bourgeat, ils formulent une interrogation sur l'avalanche à prendre en compte pour assurer cette protection. Pour eux en effet, il est "trop restrictif de se limiter uniquement aux avalanches observées"⁸ tout en reconnaissant qu'il "est difficile de vouloir se protéger contre toutes les avalanches possibles et inimaginables". Il s'agit donc de s'entendre sur l'événement de référence.

Mais immédiatement ils affichent la très grande incertitude dans laquelle ils se trouvent pour déterminer ce référentiel; aussi bien d'ailleurs pour l'avalanche poudreuse (aérosol) qui n'a fait que peu de dégâts que pour l'avalanche coulante qui n'a pas touché les zones urbanisées. Ils proposent

⁸ Etude des risques d'avalanche, Commune des Houches, Analyse de la protection contre les avalanches du Bourgeat, rapport intermédiaire, Septembre 1995. Les citations suivantes sont issues de ce document.

alors d'adopter la démarche historique pour déterminer le risque à prendre en compte.

En ce qui concerne l'avalanche coulante, ils repèrent d'abord que dans le passé, de telles avalanches n'ont occasionné aucun dommage. Par ailleurs, ils constatent que les travaux de rectification du lit du torrent ont fait descendre l'avalanche de 1984 jusqu'à la côte historique de 1010 mètres, mais que ces travaux ont aussi contribué à éviter tout débordement. Ils expliquent en outre que jamais dans le passé (en l'espace d'un siècle), deux avalanches identiques ne se sont succédées dans le même hiver. Et quand, des avalanches de différentes natures se sont produites deux fois de suite, la seconde n'a jamais dépassé le point d'arrivée de la première (ce que craignent en fait les riverains du Bourgeat). Si, selon les experts, le scénario n'est pas "invraisemblable", "sa période de retour, difficile à estimer est certainement très importante". En d'autres termes, la probabilité d'occurrence de ce risque reste extrêmement faible. Il n'en demeure pas moins que c'est ce scénario qui sera retenu comme référence et qui orientera la conception du dispositif paravalanche. Ainsi, le CEMAGREF, en accord avec l'association du Bourgeat et le Maire, proposera un système de protection contre deux avalanches successives, celles-ci pouvant être soit "dense" et lente (comme l'avalanche de 1993), soit "fluide" et rapide (comme celle de 1984). Par la même occasion, le CEMAGREF et le RTM se feront les porte-parole d'acteurs absents de la scène, à savoir les autres riverains du torrents (hors lotissement) qui, pour leur part, sont soumis aux risques de laves torrentielles. Ils renonceront notamment à utiliser le torrent comme exutoire de l'avalanche afin de ne pas surprotéger les habitants du Bois Rond et du Tremblay au détriment des autres riverains. Dans un tel cas, en effet, ceux-ci auraient été exposés un peu plus au risque torrentiel.

Ainsi, malgré l'incertitude affichée par les ingénieurs du CEMAGREF, malgré leur affirmation que d'autres scénarios possibles n'ont pas été explorés, malgré encore la très faible probabilité d'occurrence d'une double avalanche dévastatrice, c'est un tel référentiel qui servira de norme. Ce faisant, les ingénieurs du CEMAGREF et le service RTM, loin de s'engager dans des études complexes pour déterminer tous les cas de figures possibles et soumettre les résultats à l'appréciation des riverains et de la mairie, ont très vite clôturé le débat et par conséquent stabilisé la scène, en intégrant très

largement la peur sociale dans la définition du scénario. C'est même cette peur qui a été, implicitement, au centre de leur construction. Peut-être pourrait-on avancer que leur intervention a surtout permis d'habiller scientifiquement une norme sociale émergente, actualisée dans cette fixation des riverains sur le risque de la double avalanche. Une "norme sociale molle" a ainsi été convertie en "norme scientifique dure". Les conditions de la cristallisation ont ainsi été posées.

D'ailleurs, le bulletin municipal qui rend compte de la décision prise s'attache à réduire les incertitudes affichée par les experts. Alors que les experts parlent d'un risque qui, tout en n'étant pas invraisemblable, reste très faible ce bulletin, tout en reconnaissant que "les avalanches de neige dense n'ont jamais atteint les zone habitées", avance que "le risque est loin d'être nul surtout lorsqu'une première avalanche vient combler les capacités de stockage existantes". Or, on sait qu'une telle configuration n'a jamais été observée dans le passé...Le bulletin évite par ailleurs de se référer à l'avalanche fluide de 1984, dans le but probable de ne pas complexifier la situation et de ne pas ouvrir sur d'autres interrogations.

En définitive, la société locale, un moment préoccupée par l'indétermination des références, a très vite trouvé les moyens de calmer ses inquiétudes. Assez rapidement, la décision est prise de matérialiser le référentiel choisi par un objet technique "dur" : deux digues frontales de part et d'autre du torrent du Bourgeat, financées à parts égales, par le service RTM et par la commune (6,3 millions de francs). Puis, dans une deuxième tranche de travaux, un système déflecteur situé en amont afin de détourner aussi bien les laves torrentielles que les avalanches vers la zone de dépôt aval délimité par les premières digues frontales (1,3 millions de francs), et financé selon la même clé de répartition.

A vrai dire, cet objet technique, fruit d'une négociation tripartite, n'assure qu'une stabilisation relative de la scène de risque. En effet, la solution retenue n'apporte qu'une réponse partielle à la crainte des résidents du Bois Rond et du Tremblay vis à vis du risque, au demeurant très faible, d'occurrence d'une double avalanche. D'abord parce que la solution retenue dans le but de mieux répartir le risque entre les habitants du lotissement et ceux du torrent peut

paraître paradoxale aux premiers. Leur demande de sécurité absolue vis à vis des avalanches denses ne leur paraît pas complètement satisfaite puisque la solution consiste à dévier les avalanches vers une zone de dépôt qui est justement située en amont du lotissement. Mais malgré quelques réticences, il semble, qu'à force d'explication technique, cette solution ait quand même été acceptée.

1.5. L'effet de souffle est-il un risque ?

En fait, c'est la question de l'avalanche poudreuse qui paraît avoir le plus agité la scène locale. Car les digues frontales ne constituent pas une protection vis à vis de ce type de phénomène. Celles-ci ne peuvent contenir l'effet de souffle, en sorte que les experts du CEMAGREF et le service RTM ne peuvent concevoir d'autre parade que la réduction de l'exposition par extension d'une zone limitant le droit des sols. Mais si le débat sur thème a été plus vif, en dépit de la modicité de l'enjeu - ici ce ne sont pas les vies humaines qui sont menacées par l'aérosol - c'est, en grande partie, parce que l'expertise a, plus clairement encore que pour l'avalanche "pâteuse", affiché les limites des connaissances dans le domaine particulier des aérosols. Alors que, comme nous l'avons vu, l'intervention des experts a permis de calmer les inquiétudes sociales par des solutions techniques auréolées du savoir scientifique, elle n'a pas ici connu le même succès.

En effet, pour déterminer le référentiel commun, les ingénieurs du CEMAGREF proposent d'avoir aussi recours à la méthode historique. La modélisation numérique n'est pas mobilisable dans le cas du Bourgeat en raison de la complexité de la topographie. Faute d'informations suffisantes, le décalage risque d'être trop grand entre l'avalanche de projet et la réalité.

Mais la méthode historique, qui est la seule possible, est, elle aussi, problématique. Les aérosols ne laissent pas de traces aussi lisibles que les avalanches denses. La seule solution est alors de se fier à la mémoire des habitants, à leur perception du phénomène. Or, l'effet de souffle ne produit pas beaucoup plus d'effets qu'un fort coup de vent et ne marque donc pas véritablement les mémoires. On pourrait presque dire que l'effet de souffle est relativement domestiqué. Les habitants du cru désignent ce type de phénomène sous le nom de "cui" et ne manifestent pas de crainte particulière à son

endroit. Le "cui", c'est la preuve que l'avalanche que l'on entend n'est pas dévastatrice. Si elle produit parfois quelques légers dommages, ceux-ci ne méritent pas d'être comptabilisés. Ainsi, les experts ne disposent de pratiquement aucune source d'information historique pour définir les limites des différentes avalanches poudreuses qui se sont produites dans le passé. Tout au plus peuvent-ils savoir qu'en 1912, les toits de deux chalets ont été emportés. Mais les archives ne localisent pas l'emplacement de ces deux bâtiments...

En revanche, ils peuvent mieux délimiter l'espace qui a été touché par l'avalanche poudreuse de 1993. Et ceci, à la fois, à partir de l'enquête de gendarmerie qui a servi de base aux déclarations d'assurance, et à partir d'une enquête menée par l'Association des Riverains du Bourgeat sur les dommages subis par les habitants. Mais une très grande ambiguïté demeure, moins sur la nature des dommages que sur leur origine. Les experts notent en effet que la plupart des dégâts ont été causés par des chutes d'arbres. Ils distinguent alors les dommages directs, produits par l'effet de souffle sur les bâtiments (toiture emportée, fenêtres brisées, portes détériorées etc...) et l'effet indirect dû "à d'autres facteurs tels que la présence d'un arbre à proximité d'un objectif sensible et à la faculté qu'a cet arbre à résister à une poussée". Or, "celle-ci va dépendre de la hauteur de l'arbre, de son essence, et de sa santé". Mais les experts ajoutent que ces effets différentiels perturbent la procédure d'identification de l'aléa. En effet, un souffle fort en amont peut ne produire aucun dommage, alors qu'un souffle beaucoup plus faible en aval, peut occasionner la chute d'un arbre et entraîner de sérieuses détériorations, voire faire des victimes. A moins d'examiner la santé de chaque arbre, et d'observer son évolution dans la durée, il devient impossible de définir, pour une avalanche donnée, les secteurs qui sont réellement menacés. Plus encore, la distinction établie par les nivologues entre dommages directs et indirects ne va pas vraiment de soi. Après tout, ne peut-on considérer aussi comme dégât indirect celui qui est produit par la défectuosité d'un bâtiment ? Une ardoise mal fixée qui se détache d'un toit ne risque-t-elle pas d'endommager une voiture, ou même de blesser un individu ? Dans ce cas, ne s'agit-il pas, là aussi, d'une conséquence indirecte de l'effet de souffle ? En fait, il est clair que cette distinction entre effets directs et indirects jette le discrédit sur la qualification et la délimitation de l'aléa. Elle affiche de façon claire la subjectivité de la procédure d'identification. D'ailleurs, les experts sont tout à

fait conscients de l'imprécision de leur démarche. Ainsi, notent-ils bien qu'il "est très difficile d'établir une relation parfaite entre l'intensité d'une pression et les dégâts matériels. Celle-ci fait intervenir les propriétés mécaniques de l'obstacle souvent difficiles à déterminer précisément". Aussi sont-ils contraints d'adopter une solution peu satisfaisante en déterminant "une limite à partir de laquelle les effets directs de l'aérosol devraient être pris en compte sans tenir compte des effets indirects". Et comme ils se doivent de quantifier le phénomène, ils proposent de retenir comme limite une pression "équivalente à celle exercée par un coup de vent de 80 km/h".

Pour les habitants du lotissement une telle position ne fait que discréditer le savoir des experts. Ils attendaient de ceux-ci une intervention de nature strictement "scientifique". Or, ils observent que, gagnés par l'incertitude, les nivologues sont en fait amenés à effectuer des choix qui leur semblent tout à fait arbitraires. Mais le débat ne porte pas sur l'opportunité de mettre ou non le lotissement en zone bleue. Il ne concerne pas, directement du moins, les seuils de sécurité ou le niveau de risque acceptable. Il n'aborde cette question que de façon tangentielle. Il prend la forme d'une disqualification réciproque des acteurs en présence. Les habitants remettent en cause la non-scientificité des experts à qui on ne "peut plus faire confiance". Ils ne cessent de démontrer la part d'arbitraire de leurs propositions. Pour eux, le risque n'existe pas puisque les dommages sont équivalents à ceux que peut entraîner le vent. Or le risque de tempête ne fait pas l'objet de zonage. Par ailleurs, ériger l'effet de souffle en risque est contraire à la tradition. Dans le passé l'aérosol a été géré autrement. Pour preuve, le PER comme le POS mentionnent ce phénomène sans pour autant en tirer de conséquences particulières, puisqu'ils ne soumettent pas cet espace à des prescriptions particulières. Enfin, ce que les experts prennent pour des effets directs de l'aérosols ne sont que des effets indirects. Si tel chalet a été endommagé, c'est qu'il était mal conçu...Il n'y a donc aucune raison de pénaliser les autres habitants qui eux, possèdent des constructions saines...

De leur côté, les experts et le RTM se situent sur un autre registre. Ils adoptent une position "légale" à défaut de pouvoir fonder leur zonage sur une analyse "scientifique dure". A partir du moment où des dommages peuvent être repérés, il y a lieu, parce que la réglementation le prévoit, de progresser dans la prévention du risque. Certes le PER ne prévoyait aucune prescription

dans le lotissement. Mais les PER sont perfectibles. Il faut donc savoir tirer profit, en quelque sorte, de l'événement. Et puis surtout, l'extension de la zone bleue est l'exacte contrepartie de l'amélioration de la couverture assurantielle dont bénéficient les habitants du Bourgeat. D'ailleurs, les experts disqualifient à leur tour la position des riverains, en se plaçant sur le registre civique. Ceux-ci n'ont-ils pas cherché à maximiser les dommages subis pour pouvoir être davantage indemnisés ? Peuvent-ils d'un côté imputer les dommages subits à l'aérosol lors de la déclaration de gendarmerie et de l'autre, nier ce lien lorsqu'il s'agit d'évaluer le risque pour mieux le prévenir ?

Ainsi, les habitants d'une part, les experts de l'autre s'accusent-ils réciproquement de ne pas occuper la place que chacun devrait avoir sur la scène de la négociation. Pour les habitants, les experts sont décalés par rapport à leur mission, d'abord parce qu'ils renoncent - ou plutôt ne parviennent pas - à mobiliser leur savoir scientifique et technique pour identifier le risque; ensuite parce qu'ils se tournent vers la population locale pour effectuer cette opération sans pour autant prendre en compte sa perception réelle du phénomène. Inversement, les experts estiment que les résidents, ne défendent que leurs intérêts immédiats; qu'il les défendent d'autant plus aisément qu'ils bénéficient tous, d'une bonne protection assurantielle; et qu'au bout du compte, ils ne jouent pas le jeu de la prévention.

Difficile, dans ces conditions, de poursuivre la discussion sur le thème des niveaux de sécurité et par conséquent d'opérer des choix sur le mode de la concertation. Cette difficulté n'est d'ailleurs pas levée par l'intervention municipale. Alors que le maire de la commune occupe une position pilote dans le domaine de la défense passive, il préfère afficher une neutralité pragmatique vis à vis de la zone bleue. Pour lui, en effet, la collectivité locale n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de la modification du PER. Une telle décision est du ressort de la police administrative. Pour autant, le maire ne reste pas totalement en retrait sur cette question. Il se mobilise en demandant au Ministère de l'Environnement d'acquérir les immeubles exposés aux avalanches comme celui-ci le ferait, selon le maire, pour ceux qui sont soumis au risque d'inondation. Il avance que c'est en effet l'Etat qui, dans le passé, a délivré inconsidérément les permis de construire. C'est donc à lui

d'assumer ses responsabilités. Mais cette position du maire ne l'empêche pas d'affirmer qu'il se rangera, in fine, sur les positions du RTM...

Jusqu'à présent, du moins en ce qui concerne la définition du risque d'aérosol, la scène n'est pas vraiment entrée dans la phase de "crystallisation", au sens où, comme pour les travaux de défense passive, les acteurs seraient enfin parvenus à simplifier la situation et auraient pris des décisions sur le mode concerté. En fait, il semble qu'à propos de l'aérosol, la scène locale se soit enlisée dans la non-décision. Les controverses se sont tues. L'un des représentants de l'association est entré au conseil municipal. Les études, non financées, sont suspendues. Le maire s'étonne de temps à autres de l'absence de révision du PER. Le service RTM renvoie la réactivation de cette révision à la réalisation des travaux de paravalanche, bien que ces travaux n'aient que très peu d'incidence sur l'aérosol... Bref, les acteurs locaux sont à nouveau entrés dans une gestion routinière en faisant l'économie de la phase de cristallisation. La scène locale du risque est aujourd'hui entrée dans une phase "léthargique".

Bien qu'il y ait unité de temps et de lieu, on voit qu'à partir d'un même événement deux scènes se constituent, en se diffractant en deux aléas différents. La première scène, centrée sur l'avalanche dense, se gère d'autant mieux qu'il existe une parade technique susceptible de calmer les peurs des habitants et dont le coût, réglé par l'impôt national et local, est finalement assez indolore. L'aléa est donc configuré, sans trop de heurts, malgré les réticences des experts, en fonction de la demande sociale et des moyens techniques disponibles. La deuxième scène, portant sur l'aérosol, qui réunit, en réalité, les mêmes acteurs ne parvient pas à se stabiliser de la même manière. En l'absence de parades techniques, la prévention passe par des contraintes d'urbanisme, donc par un choix politique, dont le coût est là, directement imputé aux acteurs en présence. Il y a alors conflit et menace de crise. Elle est évitée parce que finalement aucune définition de l'aléa n'est établie et qu'en laissant jouer le temps, les acteurs finissent par mettre leurs querelles en sommeil. La scène du Bourgeat, un moment agitée, est redevenue aujourd'hui, une "scène tranquille"...

2. MAGLAND : UNE NÉGOCIATION A BAS BRUIT

Comme bien d'autres villes de la vallée, notamment Cluses, Magland est vouée, depuis longtemps, à l'industrie de décolletage. Héritière de la fabrication horlogère, cette activité a pendant longtemps coexisté avec l'agriculture. D'abord répartie dans de petits ateliers disséminés dans les hameaux, l'artisanat du décolletage procurait des compléments de revenus aux agriculteurs. Lorsque les zones rurales ont commencé à se vider, la vallée de l'Arve a réussi à retenir une partie importante de sa population grâce au développement de cette activité industrielle. Actuellement, le décolletage est essentiellement concentré sur la rive gauche de l'Arve. A côté de cette industrie qui est prépondérante sur le territoire communal (83 entreprises vivent de cette activité), la filière bois, d'une part, et le secteur du bâtiment, d'autre part, constituent l'essentiel de la vie économique locale. Au total, 230 sociétés ont leur siège social à Magland et génèrent environ 1500 emplois dont 70 % concernent des habitants de la commune.

Ce dynamisme industriel se traduit par un certain essor démographique puisque la commune connaît une augmentation continue de la population depuis 1962, due en grande partie à un solde migratoire positif. Par ailleurs, le parc de logement s'est fortement accru entre 1975 et 1982 (+ 61%). Par la suite, le rythme de construction s'est un peu ralenti. Mais le développement urbain de la commune reste, lui aussi, concentré pour l'essentiel sur les bords de l'Arve.

Cette commune de 2800 habitants, qui s'étend sur les versants des massifs de Aravis et de la Plate et dans la vallée de l'Arve, est soumise à un ensemble de risques naturels. Sur les contreforts des massifs des Aravis et de la Plate, elle doit faire face aux risques d'avalanche, de glissement de terrain, de chutes de bloc et surtout à des risques torrentiels. De nombreux torrents en effet se déversent dans la rivière. Dans la vallée, elle est exposée aux risques d'inondation, provoquées par les divagations de l'Arve. Notons dès à présent que, d'une part, ce ne sont pas les risques liés à la montagne qui ont motivé l'abandon des deux versants alpins et que, d'autre part, l'exposition aux risques d'inondations n'a pas contrarié le développement industriel et urbain en fonds de vallée. La dernière inondation de quelque importance remonte à

1968. Pendant six heures environ, le village été envahi par les eaux, ce qui a failli compromettre le déroulement de la fête patronale, laquelle a quand même pu se dérouler normalement le soir. Malgré un certain nombre de dommages, cette inondation ne semble pas avoir modifié le parti d'aménagement de la commune, alors en plein essor. Ainsi, les différents fléaux ont plutôt été gérés sur un mode routinier par les acteurs sociaux. Et des travaux de défense passive ont été réalisés sur un mode réactif, au coup par coup.

2.1. Un événement administratif

L'avènement d'une "scène de risque" à laquelle nous assistons aujourd'hui n'est pas ici motivé par un quelconque événement catastrophique. L'événement est plutôt d'ordre administratif. En effet, à l'occasion de la mise en place d'un contrat de rivière - sur lequel nous reviendrons - le bureau d'étude de la SOGREAH, réalise, en 1992, une carte d'aléa qui définit les zones inondables pour des crues décennales et centenales. Profitant de ce premier élément de cartographie du risque d'inondation, le Préfet propose à la commune d'établir un Plan d'Exposition aux Risques. C'est autour de cette prescription administrative que s'engage une certaine mobilisation des acteurs. A vrai dire, le terme de "mobilisation" peut paraître un peu fort. Certes, d'emblée la municipalité, qui s'inscrit depuis plusieurs années dans une logique de développement de la vallée, fait part de "ses craintes de voir une grande partie de la commune devenir inconstructible"⁹. Mais, en fait, c'est sur un mode relativement discret que vont s'engager des négociations autour de la délimitation des zones soumises au PER. Pourtant les enjeux sont très importants, puisqu'ils concernent simultanément, l'avenir des entreprises installées sur le site, celui de l'urbanisation de la vallée et par conséquent le développement de la commune. L'enjeu est d'autant plus fort, qu'il n'existe pratiquement pas d'alternative d'aménagement sur l'espace communal. Dans ces conditions, on aurait pu s'attendre à voir émerger localement une scène de risque relativement polémique. Or, en dépit des réserves énoncées de façon très claire par le maire, dès l'annonce du projet de l'administration, les négociations qui vont s'opérer, ne seront jamais véritablement frontales. C'est surtout au travers de négociations latérales et parfois informelles que la scène du risque va se stabiliser et entrer

⁹ Compte rendu de la réunion du 15 juin 1992

progressivement dans la phase de cristallisation. Trois raisons principales peuvent expliquer cette "latéralisation" des négociations : le double statut de certains acteurs mobilisés, la neutralisation des acteurs "univoques", et enfin la dualisation de fait de la scène de risques.

2.2. La double scène locale de risque.

Contrairement à ce que nous avons pu observer dans le cas du Bourgeat, ici, il n'y a pas d'unité de lieu, de temps et d'action. Il y a, en effet, deux instances de négociation, référées à des territoires distincts, le bassin et la commune, et certains des acteurs agissent à la fois dans l'une et dans l'autre, avec parfois des rôles différents, tandis que d'autres n'interviennent que dans l'une d'entre elles.

Si la prescription, par le Préfet, du PER de Magland enclenche des négociations conflictuelles, l'autre espace de négociation existe déjà depuis peu, qui ne concerne qu'en partie le risque. En effet, les communes riveraines de l'Arve, réunies dans un Comité de Rivière, entreprennent, en 1989, une étude diagnostic, qu'elles confient à la SOGREAH dans le but d'élaborer un programme de reconquête de la rivière. Celle-ci, déjà passablement endiguée au XIX^e siècle, a connu, dans les décennies qui ont suivi l'après guerre, une transformation radicale de son équilibre écologique. Des extractions massives de matériaux ont inversé le processus alluvionnaire et abaissé le lit de façon très substantielle. L'occupation des berges par l'habitat et l'industrie a eu une double conséquence : d'une part, le domaine d'extension de la rivière a fortement été réduit à coup de remblais; d'autre part, le milieu naturel a subi de nombreuses agressions en raison des rejets polluants aussi bien de nature industrielle que domestique. A cela s'ajoutent de nombreux ouvrages de protection qui ont entraîné une fixation de lit. Ainsi, comme cela est souvent le cas, "chaque problème apparaissant sur l'Arve a trouvé sa solution technique locale (...) sans réelle prise en compte du fonctionnement global de la rivière"¹⁰. L'Arve est donc aujourd'hui presque complètement déconnectée de sa vallée alluviale. Elle est tout autant coupée de son environnement

¹⁰ Syndicat intercommunal d'étude en vue de l'aménagement des abords de la rivière de l'Arve, Diagnostic de l'Etat actuel. Rapport de synthèse, Février 1993 (Sogreah, CERREP, Gay)

social. Toujours vécue, selon le même document, par les populations locales "comme un ennemi", elle est aujourd'hui "délaissée et oubliée".

Or, c'est à une inversion de ce rapport que prétend le contrat de rivière, signé en 1994, entre les communes réunies dans le Syndicat Mixte d'Aménagement de l'Arve et de ses abords, l'Etat, les autres collectivités territoriales, l'Agence de l'Eau, le Canton de Genève ainsi que la Société Autoroutière, quelques industriels et EDF. Dans le cadre de ce contrat il s'agit de "retrouver des conditions de fonctionnement plus naturelles pour la rivière, d'améliorer la qualité des eaux et de réhabiliter les abords afin de renouer les liens entre l'Arve et sa population"¹¹.

La gestion des risques n'est pas l'objectif premier de ce programme. Certes, l'un des articles stipule que la sécurité des biens et des personnes doit être prise en compte dans le processus de réhabilitation. Mais simplement sous l'angle d'interventions très ponctuelles et exceptionnelles. Le contrat se polarise surtout sur la reconquête "d'espaces de liberté" pour la rivière. Il s'agit donc de lui "redonner" des latitudes, en d'autres termes de lui procurer à nouveau "une possibilité de respiration" qu'elle a perdue dans le passé, notamment en raison des travaux de protection qui ont surtout pris la forme d'endiguements. Le contrat s'engage donc dans une problématique de réorganisation de la géographie des inondations. Plus encore, c'est cette ré-allocation des inondations qui doit permettre d'améliorer la sécurité globale sur l'ensemble de la rivière. Ainsi, le contrat souligne l'importance du "contrôle des activités futures au bords de l'Arve" pour préserver "les quelques endroits encore vierges" précisément parce qu'ils "constituent des sites favorables au laminage des crues".

Ainsi voit-on émerger, avec le Contrat de Rivière et le Syndicat mixte, une certaine problématique du risque. Il s'agit principalement de redistribuer le risque d'inondations entre les différentes communes riveraines dans une perspective d'optimisation de la sécurité globale. Entendons par là aussi bien sécurité pour les biens et les personnes que sécurité "écologique" (Redonner des espaces de respiration à la rivière au besoin par la suppression "d'anciennes digues, de cordons de terre qui font obstacle à la divagation").

¹¹ Programme du Contrat de Rivière

La philosophie générale du syndicat mixte est d'abord et avant tout "la respiration de la rivière" et sa revalorisation tant sociale qu'écologique.

Ainsi, concernant la gestion du risque, deux instances de négociation se superposent. L'une, à l'échelle de l'ensemble de la rivière, susceptible de financer la mise en place de travaux de défense passive, à condition que de tels travaux n'aggravent pas le déséquilibre écologique. La seconde, à l'échelle de la commune de Magland, qui n'est pas habilitée à intervenir dans le champ de la défense passive, mais où peuvent se négocier les périmètres des zones d'exposition. Dans la première scène, le maire de Magland est un acteur parmi d'autres, confronté aux autres maires des communes riveraines. Dans la seconde, il est l'interlocuteur privilégié du Préfet (représenté en fait par le sous-préfet), et du RTM qui est le service instructeur du PER. Le Préfet est lui aussi présent sur ce deux scènes, mais dans l'une, par l'intermédiaire de la DDE ; dans l'autre, par celui du RTM.

Or, comme nous allons le voir, cette dualisation est problématique, car elle fragilise la position du maire de Magland. Mais en même temps, c'est cette dualisation qui atténue le caractère polémique de la scène locale de Magland.

2.3. Des positions ambivalentes

Sur la scène locale de Magland, aucun des deux acteurs en présence (le Préfet et le RTM d'une part, le Maire d'autre part) n'occupent une position vraiment univoque. Certes, le Préfet est, d'emblée, placé dans une position régaliennne. C'est lui qui prescrit le PER, et ce sont ses services instructeurs qui sont chargés de son élaboration. Mais très tôt le sous-préfet manifeste le souci "de ne pas imposer le PER à la commune". Celui-ci doit être "élaboré par une large concertation avec les élus et la population". De ce fait, il n'est pas "un document imposé par l'Etat". Même si la municipalité évoque à plusieurs reprises la faiblesse de cette concertation, il n'en demeure pas moins que le parti de la négociation est adopté par les services de la préfecture. D'ailleurs pour le RTM de Haute-Savoie, la concertation avec les élus est "un exercice de diplomatie incontournable sans lequel le PER risque fort de ne jamais aboutir. Il faut absolument créer une certaine connivence au sein d'un groupe de travail quitte à être, sur certains points, à la limite de l'orthodoxie

administrative ou technique".¹² Ainsi, les acteurs représentant l'Etat qui ne méconnaissent pas l'enjeu économique et urbain du PER, adoptent, dès l'étude préalable, une posture de conciliation qui tranche, dans une certaine mesure, avec la pétition de principe souvent avancée, à savoir que le risque ne se négocie pas. Une telle ouverture ne signifie pas que tout sera négocié à Magland, mais que la recherche de compromis sera préférée à la confrontation.

En fait, c'est l'acteur municipal qui se trouve placé dans la position la plus ambivalente. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, la commune adhère au Syndicat et par conséquent à la philosophie que celui-ci poursuit. En d'autres termes, en tant que membre du Syndicat, le maire de Magland s'inscrit dans la logique de contrôle de l'urbanisation et de réhabilitation de la rivière défendue dans le cadre du contrat de rivière. Or, justement, le contrat de rivière prévoit en de nombreux points, le maintien de zones submersibles, ce qui contrecarre nombre de projets municipaux. Pour le Syndicat, "les projets initiaux de la commune (de Magland) devront nécessairement être modifiés".

Mais dans le cadre du PER, la municipalité, qui a récemment acheté des terrains et viabilisé un lotissement en zone submersible, s'oppose à ce que le PER consacre cet espace comme champ d'expansion de crue. Or, pour argumenter une telle position, la commune conteste, d'une certaine manière, le parti pris dans le cadre du contrat de rivière. Car la politique élaborée actuellement par le Syndicat est la conséquence d'un parti d'aménagement dont ont bénéficié jusqu'à ce jour les autres communes riveraines. Ainsi la commune de Sallanches qui se trouve en amont de Magland, a-t-elle procédé, dans les années soixante-dix, sous la direction de la DDE, à d'importants travaux de redressement du lit de l'Arve. En sorte qu'aujourd'hui, à la faveur d'un changement d'orientation, c'est la commune de Magland qui doit abandonner des territoires à la divagation de la rivière, au détriment de son développement économique. Certes, le contrat de rivière établit une certaine solidarité entre les communes riveraines, mais pour Magland, cette solidarité est aussi source d'injustice et d'inégalité. Point de vue repris d'ailleurs par certains riverains opposés au PER : "C'est bien simple : on veut assassiner

¹² Jérôme Liévois, Michel Truche, *Les PER en haute-Savoie; bilan de 5 années d'expérimentation (1984-1989)*, in *Géographie Alpine*, n° 15, 1990.

Magland. Ils ont choisi cette commune, parce qu'elle est petite et qu'elle n'a pas de député ou autre pour la défendre. Alors on a décidé que l'Arve débordera à Magland et pas ailleurs".

Mais ce n'est pas tout. La zone industrielle dans laquelle se trouvent nombre d'entreprises de décolletage est aussi soumise à un aléa fort. Dans un premier temps, les services de l'Etat proposaient de restreindre fortement le droit de construire dans cette zone puisqu'il n'était pas question d'élever à nouveau des digues de protection. Or, cette éventuelle restriction aurait eu des conséquences dramatiques pour l'activité du décolletage. En effet, les unités de production ont déjà du être déplacées des hauteurs du village, où elle ne pouvaient pas s'étendre en raison de la topographie, vers la vallée où l'espace était moins exigü. Mais les normes de qualité européennes d'une part et l'utilisation de nouvelles machines beaucoup plus grandes d'autre part, rend nécessaire une nouvelle extension de ces unités de production. Dans ces conditions une restriction des droits de construire interdirait à ces entreprises de recevoir le label de qualité, ce qui aurait des conséquences désastreuses sur le plan de la concurrence. "L'asphyxie de l'industrie de décolletage" serait le prix à payer pour la "respiration de la rivière". Asphyxie d'une industrie par ailleurs soutenue par la municipalité mobilisée dans le cadre d'actions intercommunales de développement économique du bassin de la vallée de l'Arve...

En fait, contre le PER, le maire met fortement en avant les exigences du développement économique, les contraintes de la compétition internationale, l'assujettissement des entreprises aux normes européennes. En d'autres termes, la commune a besoin de libérer du foncier pour ses entreprises et pour l'habitat. Et le meilleur moyen pour atteindre cet objectif c'est de gagner sur le lit majeur de la rivière....

Pour autant, la municipalité de Magland n'est pas totalement opposée au PER. En tant que responsable de la sécurité sur son territoire, le maire reconnaît aussi que les risques doivent être réduits, que des mesures de sauvegarde doivent être prises. Mais, pour lui, le PER doit être en cohérence avec les principes d'aménagement retenus par la commune. Il ne doit pas non plus bouleverser l'équilibre social local. Or, tel qu'il est envisagé par le RTM, le PER entre aussi en contradiction avec une opération pilote de

remembrement-aménagement, entreprise dans les années quatre-vingt, en collaboration avec les services de l'Etat. Cette opération s'inscrivait dans la problématique définie par la directive Montagne. Elle visait à éviter le "mitage" de l'espace et à maintenir en place l'activité agricole. Ainsi, un certain nombre de propriétaires avaient échangé des petites parcelles constructibles contre de grandes parcelles vouées aux activités agricoles. Plus de 10 millions de travaux avaient alors été engagés par la commune pour viabiliser les terrains constructibles. Or, le zonage défini par le PER ne tient pas compte de cette répartition sociale de l'espace. Certains terrains à l'origine inconstructibles au titre de l'opération de remembrement sont désormais en zone bleue ou blanche dans le PER. D'autres au contraire, constructibles, sont placés aujourd'hui en zone rouge. Pour le maire de Magland, le PER remet "arbitrairement" en question toute l'opération de remembrement-aménagement, "par des traits rouges sur un plan"¹³. Si rien n'empêche, au titre du POS, de maintenir en zone inconstructible des territoires décrétés sans risque par le PER, il reste que c'est une position difficile à tenir pour les élus, et ce d'autant plus que le POS est réversible à la différence du PER. Le croisement des deux zonages est une source d'injustice potentielle entre les propriétaires ayant participé à l'opération de remembrement. Le maire demande alors au RTM que le plan d'exposition aux risques intègre les normes locales de justice sociale. Plus encore, il souhaite que le plan vienne étayer le parti pris dans le cadre du POS, notamment en maintenant inconstructibles les zones agricoles qui ont bénéficié de l'opération de remembrement. Ce qui, évidemment, n'est pas recevable par les services de l'Etat qui ne peuvent définir les degrés d'exposition qu'au regard de l'aléa, tel qu'il ressort de l'étude de la SOGREAH...

Ainsi, le projet de PER se présente donc clairement à Magland comme un contre-projet communal sans que le maire ne prenne une position totalement hostile vis à vis de ce document. Comme le reconnaît d'ailleurs le commissaire enquêteur, "si la carte du zonage et le règlement étaient appliqués en intégralité, la commune serait alors "bloquée et figée", alors que de nombreuses entreprises demandent à s'agrandir et qu'une zone d'habitation future a été entièrement construite et viabilisée par la Municipalité". A cela s'ajoutent donc les contradictions entre le PER et l'opération de remembrement-aménagement.

¹³ Lettre adressée par le Maire de Magland au Préfet de Haute-Savoie. (25/02/93)

2.4. Acteurs non convoqués

Pour autant, la scène de risque de Magland ne s'est jamais transformée en une scène véritablement polémique. La volonté de négocier, affirmée dès le départ par les représentants de l'Etat ainsi que le savoir-faire communicationnel du service RTM ne sont probablement pas étrangers à cette "paix sociale". Selon un responsable municipal, les "agents de ce services ne sont pas bornés. Ils ne sont pas comme les technocrates du sommet...". La légitimité d'une action "purement régaliennne" a ainsi été sensiblement affaiblie dès la constitution de la scène locale de risque. L'ambivalence de la position municipale a, peut-être, aussi contribué à éviter la rigidification des positions respectives. Elle a probablement privé le maire d'une forte légitimité vis à vis de la défense d'une seule cause.

Mais on peut aussi supposer que l'absence de convocation sur la scène locale des principaux intéressés a aussi été de nature à calmer le jeu. En effet, ni les industriels, ni les habitants n'ont été associés à la démarche. Or, ces acteurs, en particuliers, les industriels peuvent être qualifiés, à la différence des représentants municipaux, comme des acteurs univoques. Ainsi, les industriels ne sont pas "partagés" vis à vis du risque. Celui-ci ne menace pas les personnes mais simplement leurs biens. Pour eux, il s'agit donc d'externaliser le coût du risque et /ou de la prévention. Soit au travers de défenses passives, soit au travers de l'assurance en cas d'occurrence du risque. En revanche, toute prescription qui les conduirait à internaliser le coût du risque est à rejeter. L'un d'entre eux affirme ainsi : "on a investi dans un terrain en toute confiance, avec un COS qu'on n'a pas entièrement utilisé. La mairie nous a fait des conditions pour qu'on s'installe...Et maintenant on nous imposerait des conditions qui rendraient le fonctionnement impossible avec des surcoûts énormes, et en plus qui nous feraient perdre notre agrément qualité. On serait alors obligé de partir. Et encore ça serait impossible. Avec une usine en rouge ou en bleu, quel est le gogo qui nous l'achèterait ? "... Leur implication directe dans la négociation locale aurait, sans nul doute contribué à aiguïser les tensions et surtout à radicaliser les positions municipales. Ce qu'exprime bien un responsable communal quand il affirme que "si le maire s'amusait à donner des explications, ça exciterait tout le

monde, sans apporter de solutions. Non, il vaut mieux ne pas montrer le plan".

Cette méfiance vis à vis des acteurs univoques a donc conduit la municipalité à éviter d'inviter ceux-ci à la table de la négociation et à se cantonner à une information assez générale sur la procédure en cours. Et encore, ce n'est qu'assortie d'une solution de compromis que la mairie a jugé utile de faire connaître la procédure à la population. Ainsi, dans un bulletin municipal, en date du mois d'Avril 1996, le maire expose-t-il quelles sont les conséquences du PER pour Magland. Il explique en effet que la commune est soumise à un certain nombre de risques et que cela se "traduira par de nombreuses zones inconstructibles ou réglementées, un préjudice financier important pour les propriétaires mais également pour la commune qui en a viabilisé de nombreuses, sans parler des 1500 emplois qui existent et qui pourraient être menacés si des solutions ne sont pas trouvées. Heureusement elles existent : les travaux du Contrat de rivière (...) ont débuté et se poursuivront d'ici la fin de l'année, permettant un déblocage rapide de la situation dans la partie la plus touchée par le PER : la Plaine de l'Arve. Pour le reste, il faudra négocier avec les services de l'Etat; il en est de la survie de la Commune et de son activité économique". Ainsi, selon le maire, la négociation ne porte plus que sur les zones à faibles enjeux, dans la mesure où la solution principale provient du contrat de rivière, sous la forme de travaux de défense passive.

2.5. Les voies du compromis

C'est en effet, dans l'articulation entre ces deux scènes que semblent avoir été trouvées les voies d'un compromis. Des travaux d'endiguements pris en charge par le Syndicat Intercommunal, en amont de la zone industrielle doivent permettre de faire passer la zone industrielle du "rouge" au "bleu". Mais pour le RTM, ce passage ne peut s'opérer que si les travaux sont entièrement réalisés. D'où l'idée d'une zone "en bleu alternatif", c'est à dire d'une zone qui ne deviendra bleue que sous condition de réalisation des travaux. Cette solution de compromis trouvée pour ne pas pénaliser des territoires déjà occupés, permet au RTM de maintenir inconstructible, comme champ d'expansion de crue le lotissement viabilisé par la commune mais qui

n'est pas encore occupé. Ceci pour répondre à la fois aux directives récentes du Ministère de l'Environnement et à celles du contrat de rivière.

A Magland, la scène locale de risque reste d'intensité faible, parce que les transactions qui permettent d'alléger la négociation se passent à bas bruit, dans l'interaction "en réseaux" de deux instances, syndicat de rivière et commune. A cela, il faut ajouter que le conseil municipal choisit de préserver pour l'essentiel les intérêts de ses administrés, industriels et propriétaires privés, et de faire porter le coût de la prévention du risque sur la seule collectivité locale, en sacrifiant le lotissement communal. Un tel choix restreint considérablement la scène potentielle de risque. Il faut aussi noter, cependant, que si les intérêts du présent sont sauvegardés, l'avenir se présente beaucoup moins bien. Outre l'urbanisation entravée, le conflit entre le principe de justice retenu par le PER et celui retenu par le POS, pour le remembrement, est susceptible de s'actualiser sur le terrain un jour ou l'autre. La scène n'est donc peut-être pas close...

3. DRAC-ISERE : UNE SCENE ROUTINIÈRE.

Un ambitieux programme d'aménagement, destiné à réduire les effets des inondations de l'Isère dans la plaine de Grenoble, est à l'étude depuis quelques années. Au terme de cette procédure qui a abouti à la définition des grandes lignes d'un schéma de protection, une ultime étape s'engage. Elle concerne la mise au point des dernières modalités de la réalisation du projet.

A l'évidence, ce programme ne peut être considéré comme un pas supplémentaire dans l'oeuvre de domestication des cours du Drac, de l'Isère et de la Romanche, engagée depuis plusieurs siècles par les associations de riverains ou l'Etat. En effet, jusqu'à maintenant, la protection contre les crues de ces rivières s'est inscrite dans une stratégie de conquête, assurée essentiellement par la réalisation d'ouvrages, destinés à contenir l'ampleur du phénomène naturel. Le projet d'aménagement actuel paraît prendre ses distances vis à vis de cette logique offensive. Il est soutenu, au contraire, par une logique de ré-allocation des risques et de redistribution des bénéfices de la protection entre différentes portions de territoire, puisqu'il prévoit de créer des champs d'expansion de crues dans certaines zones afin de garantir une meilleure sécurité dans d'autres.

Dans le cadre de ce programme, la protection n'est plus la seule affaire des individus intéressés ou de leurs regroupements. Elle n'est pas un bien extensible à conquérir et dont chacun peut bénéficier, à condition d'en acquitter le coût. Elle est un bien collectif rare, que l'on ne peut que partager. Aux gains de sécurité obtenus par certains correspondent, alors, de manière inéluctable, des pertes subies par d'autres. L'élaboration de ce projet marque, donc, une inflexion importante de la conception de la prévention. Et, son application risque de bousculer à la fois, les pratiques bien rodées de la protection et les principes qui les fondent.

Pourtant, jusqu'à maintenant, ce programme, dont les grandes orientations ont, pourtant, été présentées publiquement, semble n'avoir suscité que peu de conflits et n'a entraîné, en tous cas, aucune mobilisation d'importance. Comme si son mode d'élaboration, empruntant aux procédures bien rodées

des actions traditionnelles de la prévention, en avait, en quelque sorte, éclipsé les enjeux. Conçu au sein d'un système restreint d'acteurs, ceux qui se sont investis, de longue date, dans ce domaine et qui y ont acquis une certaine légitimité, il n'a pas, semble-t-il, été identifié dans toutes ses implications.

La prévention des crues dans la plaine de Grenoble s'inscrit, de fait, dans une histoire longue qui façonne, encore largement, les modes d'appréhension du phénomène naturel et de ses causes, l'identification des acteurs qu'il concerne et la représentation de leurs rôles respectifs. Ces cadres se sont construits progressivement, et opposent une certaine force d'inertie, retardant la prise en compte de nouvelles problématiques.

1. Le poids de l'héritage

La géographie des inondations

La configuration des risques d'inondation dans l'agglomération grenobloise est très fortement marquée par l'empreinte de l'histoire, très ancienne, de la protection. Sans remonter dans un temps trop éloigné¹⁴, on peut avancer que les actions successives entreprises par les riverains ou l'Administration ont en effet modelé les relations des cours d'eau avec leur environnement, inscrivant des vulnérabilités différenciées SUR le territoire

En effet, après l'achèvement, au dix-neuvième siècle, des travaux d'endiguement du Drac, réalisés par le syndicat de la rive droite du Drac¹⁵, les interventions se focalisent, dès les années 1930, sur le lit de l'Isère. C'est la loi du 27 juillet 1930 qui, à la suite des inondations catastrophiques de 1928, engage un ambitieux programme de réhaussement des digues, de création de seuils sous-fluviaux et de dragage de la plaine. La mise en oeuvre de ce programme, presque entièrement financé par l'Etat, permet l'assainissement en amont de Grenoble des terres agricoles du Grésivaudan

¹⁴ Nous renvoyons ici à la contribution de Denis Coeur, en annexe de ce rapport

¹⁵ Devenu depuis, l'Association Syndicale Drac-Isère

dont la fertilité avait été fortement mise en cause par la remontée du lit de l'Isère.

Mais, le désengagement de l'Etat, consécutif à l'achèvement de ce programme, laisse entière la question de la protection des zones urbaines qui, dès les années 50, ont connu, parallèlement, une extension extrêmement rapide et se trouvent désormais dans une situation de très grande vulnérabilité. A partir de 1974, l'Association Syndicale Drac-Isère (ASDI) procède à l'exécution de travaux sur le cours de l'Isère, surtout dans la traversée et à l'aval de Grenoble.

Ces aménagements sur le lit des fleuves, étapes successives d'une conquête continue, laissent actuellement apparaître des béances et découpent des espaces de grande fragilité. Ces derniers concernent, en premier chef, une zone limitrophe de Grenoble, très urbanisée et à fort potentiel économique. (Meylan, La Tronche, St Martin d'Hères). De manière paradoxale, c'est la sur-protection dont bénéficient certains espaces qui est désormais, un facteur de risques pour d'autres. La chronologie des travaux, les priorités que se sont fixées, à certains moments, les différents maîtres d'ouvrages, leur inégale capacité à garantir la protection de leur territoire ont ainsi contribué à modeler une géographie des risques sur les bassins du Drac et de l'Isère qui s'impose désormais aux acteurs impliqués dans la prévention.

Le paysage institutionnel

L'organisation de la défense contre les eaux dans la plaine de Grenoble trouve son origine dans le maintien d'une configuration institutionnelle née au début du siècle dernier. La place encore occupée par les syndicats de propriétaires, et le type de relations qu'elles établissent avec les services techniques de l'Etat, confère au système de prévention des inondations, un caractère tout à fait original.

En effet, tout au long du dix-neuvième siècle, de nombreuses associations syndicales se sont constituées, à l'initiative de l'Etat, dans le cadre de la loi de 1807. Celle-ci instituait, par là, une solidarité obligatoire entre propriétaires, les obligeant à exécuter, entretenir et conserver un certain

nombre d'ouvrages de protection. La charge de ces travaux, dont la conception revenait aux ingénieurs de l'Administration et qui étaient effectués sous leur responsabilité, était supportée par les propriétaires concernés en proportion de leur intérêt. Ce type de fonctionnement, classique au siècle dernier, a connu dans la plaine de Grenoble une longévité exceptionnelle. Dans de nombreuses régions, en effet, sous l'effet des transformations de l'économie agricole et du mouvement d'exode rural, l'organisation syndicale s'est étiolée, de nombreux syndicats ont disparu, d'autres ont été mis en sommeil. Dans les bassins du Drac et de l'Isère, non seulement cette organisation n'est pas tombée en désuétude, mais elle a connu un développement important. Elle structure encore sur ce territoire le système de prévention des inondations.

Par regroupements successifs, les petits syndicats créés au départ ont connu une extension géographique importante. Le plus important d'entre eux est actuellement l'association syndicale Drac-Isère. Issu de la commission syndicale de propriétaires de la Rive Droite du Drac fondée en 1819, devenue Syndicat de la rive droite du Drac en 1862, il vit son périmètre s'élargir, de manière continue. Lors de sa dernière extension, en 1974, ses compétences furent étendues aux rives de l'Isère en traversée de Grenoble et à la rive gauche depuis Gière jusqu'au confluent avec le Drac. Regroupant 2500 propriétaires en 1862, il en compte, désormais, plus de 87 000 et couvre un territoire de 4000 hectares, urbanisé presque en totalité. A une moindre échelle les autres syndicats, actuellement au nombre de 12, ont subi la même évolution.

Le territoire de l'agglomération grenobloise hérite ainsi d'une forme très spécifique d'organisation, dont la légitimité s'appuie largement sur la pérennité de structures dont certaines ont plus de cent cinquante ans d'âge. Cette organisation maintient les propriétaires riverains dans un rôle d'acteurs privilégiés de la défense contre les inondations. La propriété privée est, dans ce système, une référence, sinon exclusive, du moins incontournable, qui oriente, non seulement, l'attribution de la responsabilité de la prévention, mais aussi, la répartition des coûts y afférent. Le financement de chaque association syndicale est en effet assuré grâce au prélèvement d'une taxe due par chaque propriété. Celle-ci est calculée à partir du montant du revenu cadastral, affecté d'un coefficient pondérateur, dit

coefficient de danger. C'est donc bien en fonction des avantages que la réalisation des travaux est à même de lui procurer que chaque propriétaire est sollicité pour participer à leur financement. Du moins, en théorie car il semble clair que, même si la circulaire du 17 août 1994 rappelle que "*l'association syndicale est une forme d'organisation efficace et durable dès lors qu'elle fait l'objet d'un consensus entre les propriétaires et qu'il existe un lien évident entre l'intérêt des propriétaires et la réalisation des travaux prescrits*", les intérêts des associés ne sont pas toujours convergents. L'organisation syndicale n'est, alors, pas seulement le support d'une économie de moyens, elle est aussi instrument de la mise en cohérence des actions de prévention. Elle peut exercer donc une certaine forme de contrainte vis à vis de ses membres.

Mais l'extension du phénomène urbain a provoqué une certaine défection de la part des propriétaires qui, hormis les plus importants d'entre eux, ne s'investissent que modérément dans le fonctionnement des instances décisionnelles des syndicats. Et de fait, aujourd'hui, les associations syndicales se présentent moins comme des instances de régulations des éventuelles divergences entre leurs membres, que comme garantes de la sauvegarde d'un intérêt commun à l'intérieur des frontières de leur périmètre d'intervention. Elles assurent, par leurs actions, la protection d'un territoire circonscrit et jouissent d'une certaine autonomie dans la définition de leurs orientations.

La création en 1936 d'une Association Départementale regroupant le Conseil Général, les communes et les associations syndicales n'a pas modifié profondément cet état de fait. Et cela bien qu'à l'époque, les responsables du syndicat de la rive droite du Drac aient émis les plus vives réserves à l'égard de ce qu'ils considéraient comme "*une véritable expropriation*"¹⁶. L'Association Départementale a été en effet constituée pour favoriser la mise en oeuvre de la loi de finances de 1930, par laquelle l'Etat engageait un important programme de travaux pour protéger la vallée de Grenoble. Le rôle de l'Association était alors de représenter, auprès de l'Etat, les collectivités concernées, de transmettre leurs avis sur la nature et l'échéancier des travaux à entreprendre, et de collecter les ressources

¹⁶ cité par Denis Coeur "*Le syndicat Drac-Isère*" Civil septembre 1995 114 pg

nécessaires au financement de la part résiduelle, non subventionnée par l'Etat. Celle-ci étant minime (5,5%), le poids du transfert semble avoir été assez indolore pour les collectivités concernées. Jusqu'à maintenant, l'existence de l'association départementale - dite Association Départementale des collectivités intéressées aux travaux d'aménagement de l'Isère, du Drac et de la Romanche (ADIR) - ne paraît pas avoir porté ombrage aux structures associatives qui continuent à être des acteurs très mobilisés dans la prévention. De fait, au milieu des années soixante-dix, c'est l'Association syndicale Drac-Isère qui prendra la relève de l'Etat, en finançant, grâce à un recours important à l'emprunt, près de la moitié des travaux de protection de l'Isère dans sa traversée de Grenoble.

Le paysage institutionnel de la gestion des risques d'inondation dans la plaine de Grenoble est donc marqué par la présence conjuguée des structures associatives et de l'Etat. Ce dernier, à l'origine de la création des syndicats, a maintenu largement son influence sur le territoire par l'intermédiaire de ses services techniques. En revanche, les collectivités territoriales sont peu mobilisées par la question de la prévention. Bien plus, un certain nombre d'entre elles ont eu tendance à se décharger sur les structures associatives d'un certain nombre de tâches leur incombant et en particulier, de la question de l'évacuation des eaux pluviales engendrés par l'urbanisation¹⁷.

2. La redistribution du risque

La mise en oeuvre du programme actuellement à l'étude ne semble pas pouvoir s'inscrire dans le droit fil de cet héritage. En premier lieu, elle suppose une réattribution des rôles respectifs des acteurs, la définition d'autres partages de responsabilité et la recherche d'autres modes de relations entre partenaires. Elle implique donc une recomposition du paysage institutionnel de la prévention des inondations. En second lieu, elle vise la mise en place d'une gestion des vulnérabilités, plutôt qu'une simple mise à l'écart du phénomène naturel. Les orientations que ce programme

¹⁷ Des accords sont néanmoins intervenus entre certaines associations syndicales et certaines communes, stipulant que les communes participent financièrement à des travaux engagés par les syndicats en contrepartie de l'utilisation des réseaux syndicaux pour évacuer les apports d'eaux dus à l'urbanisation.

initie amorcent alors un tournant dans des logiques préventives, dominées par un objectif d'éradication du danger

Et pourtant - du moins jusqu'à maintenant - la définition de ce programme général d'aménagement a pu s'affiner, sans susciter d'interrogations majeures ni provoquer de conflits ouverts. Ses principales implications paraissent avoir été occultées, masquées sous le voile des cadres routiniers d'appréhension de la question des inondations. Un nouveau message a certes été élaboré, mais il n'a pu être décodé dans son intégralité. Il n'était, en effet, interprétable par la plupart des acteurs à l'aune d'aucune expérience antérieure. De plus son élaboration est restée confinée au sein du cercle des spécialistes, habituellement en charge de ce domaine. Dès lors, les collectivités publiques et les associations syndicales - bien qu'officiellement parties prenantes de ce projet, dans la mesure où elles sont membres de l'une des instances qui en a été l'auteur - ne semblent pas toutes avoir immédiatement pris la mesure des enjeux qu'il induisait.

Le point d'origine de ce programme est une réflexion menée, dès le début des années soixante-dix, au sein des services techniques de l'Equipement, alarmés par le déficit de protection dont souffrent les zones très urbanisées de Grenoble et de sa proche banlieue. L'achèvement des travaux d'endiguement entrepris depuis la loi de 1930 et le retrait annoncé de l'intervention financière massive de l'Etat obligent à envisager des solutions d'une autre nature que celles qui ont été mobilisées jusqu'alors. Peut-on continuer à réaliser des ouvrages de protection onéreux dont les effets contre-performants apparaissent ici évidents ? Peut-on assurer une protection contre les inondations, sans accepter d'inonder ? Alimentée par le constat d'une situation locale préoccupante, la réflexion développée par les agents de l'Equipement, est aussi largement inspirée par un courant de pensée qui se diffuse, à l'époque, dans le réseau des ingénieurs et des techniciens en charge de la prévention des inondations. Une partie des experts de l'administration se montrent, en effet, de plus en plus critiques vis à vis des stratégies de protection frontales, fondées sur l'addition de protections segmentées. Ils initient progressivement un mouvement d'idées qui tente d'imposer la reconnaissance du caractère irréductible du risque et qui promeut, en conséquence des solutions consistant en une réallocation géographiques des risques et des protections. C'est dans ce mouvement

d'idées que la réflexion locale puise ses sources, c'est à lui qu'elle adosse une partie de sa légitimité.

Cependant, devant la nécessité de parer aux besoins de protection les plus flagrants, ces critiques ne se traduisent pas, de manière immédiate, par une inversion des pratiques. Les travaux entrepris, au cours des années quatre-vingts, et sous l'impulsion de la DDE, par l'Association syndicale Drac-Isère, tentent de parer, dans l'urgence, aux déficits les plus pressants de protection sans attendre une reproblématisation générale de la protection sur le bassin versant de l'Isère.

En revanche, l'engagement, en 1988, d'une étude commandée à la SOGREAH, conjointement par la DDE et l'Association Départementale Isère-Drac-Romanche, marque l'entrée en scène de cette inflexion problématique. L'objectif de cette étude est de disposer d'une cartographie des zones inondables de l'Isère, à partir d'une modélisation de la crue bi-centennale¹⁸. De ne pas s'en tenir à une appréhension segmentée du phénomène mais de disposer d'informations sur l'ensemble du bassin versant. Les résultats de cette étude sont présentés à chacune des communes concernées et rendus définitivement en 1991. Ils pointent le fait que des espaces très urbanisés, et à fort potentiel économique, (le campus universitaire de St martin d'Hères, les zones industrielles et commerciales de Meylan, la Tronche, Gières) sont gravement menacés par les inondations alors que certaines zones agricoles sont, à l'inverse, bien protégées.

Ces résultats sont, ensuite, traduits dans un plan de protection. Celui-ci définit, à partir des données livrées par l'étude d'inondabilité, trois zones d'aléa (fort, moyen, faible) et édicte des prescriptions correspondantes en matière d'occupation des sols. C'est ce projet de protection qui est qualifié de PIG par l'arrêté préfectoral du 29 janvier 1993.

Enfin, l'élaboration d'un projet d'aménagement marque une nouvelle étape dans la reproblématisation en cours. Ce projet, à la réalisation duquel est subordonnée la levée du PIG, consiste en la constitution de champs d'expansion de crue dans certaines zones agricoles de la vallée du

¹⁸ le choix de la référence à la crue bi-centennale a été établi, suite à une étude économique relative aux dommages provoqués par les inondations

Grésivaudan, afin de garantir un écrêtement contrôlé de la pointe des crues dans les espaces urbains à protéger. L'abaissement de la ligne d'eau dans les espaces les plus fragiles est assurée par le fonctionnement d'ouvrages d'alimentation et de vidange permettant des stockages momentanés. Cet aménagement comporte, en outre, un recalibrage du lit de l'Isère dont l'exhaussement récent, entre Domène et Grenoble, est préoccupant.

3. Les effets de "lissage"

Reste à comprendre pourquoi l'élaboration de ce projet n'a pas suscité d'affrontements ouverts, et n'a mobilisé, jusqu'à aujourd'hui, que les acteurs traditionnellement impliqués dans la prévention des inondations. Les collectivités territoriales ne se sont, en particulier, impliquées que discrètement dans les différentes phases d'élaboration du projet. Le Conseil Général, pourtant concerné au premier chef, puisqu'il devrait en être un des principaux financeurs, n'a pas pris de position officielle sur le contenu du programme. Les communes, quant à elles, y compris celles qui devraient accueillir sur leur territoire les futurs casiers d'inondation, paraissent s'en tenir à une attitude de réserve prudente.

En fait, les implications de cette ré-allocation volontaire des risques paraissent s'être enlisées dans le cadre des procédures ordinaires. Elles se sont diluées tout au long de la succession des étapes qui scandent habituellement, la mise en oeuvre des actions de prévention. Au cours des dix dernières années, le programme s'est en effet construit, de manière très progressive, sans à coups manifestes. Or, entre la phase de "constat" de la situation, concrétisé par la publication de l'étude hydrologique de la SOGREAH et la définition du schéma d'aménagement, les choix se sont affinés, et l'éventail des options possibles s'est réduit. Mais la continuité du processus technico-administratif a eu tendance à "lisser" ces différentes réductions de telle façon que chaque phase apparaisse comme la suite logique et attendue de la précédente. Ainsi, le projet de protection qualifié d'intérêt général (PIG), qui identifie trois types d'aléa et trois zones soumises, chacune à des prescriptions homogènes, ne paraît que la

traduction en termes juridiques¹⁹ des données "objectives" et scientifiquement fondées fournies par l'étude d'inondabilité, alors qu'il est, aussi, le résultat d'une interprétation de données complexes et d'un travail de simplification, qui comporte, nécessairement une part irréductible d'arbitraire. De même, les grandes options du schéma d'aménagement paraissent découler des étapes précédentes alors qu'elles intègrent la prise en compte des vulnérabilités et qu'elles ont, donc, été définies non seulement en fonction de l'aléa mais aussi à partir de considérations d'opportunité économique et sociale. Le caractère formel des procédures qui ont ponctué la construction progressive du projet paraît ainsi en avoir érodé les contours, lissé, en quelque sorte, les aspérités.

Cet effet de "lissage" est certainement dû, aussi, en partie, à la qualité des acteurs qui se sont investis dans la conception du programme, et aux relations étroites qu'ils ont entretenues. La Direction Départementale de l'Équipement et l'Association Départementale Drac-Isère-Romanche ont été les maîtres d'œuvre principaux du projet. Bien qu'investis chacun de missions différenciées - l'État en charge de l'affichage, l'Association Départementale, responsable de la mise en œuvre de la prévention - ces deux institutions semblent avoir coopéré à tous les stades de la démarche. La collaboration qui s'est établie, tout au long du processus de définition du parti d'aménagement, entre l'État et l'Association Départementale en a en quelque sorte fluidifié les étapes et gommé, par là même, les enjeux .

Compétente pour établir un diagnostic et le porter à connaissance des collectivités, la DDE ne s'est nullement désinvestie de la conception du programme de prévention. En choisissant de recourir à un PIG et non de prescrire l'établissement de PER, les services de l'État affirment, d'ailleurs, le caractère conservatoire et provisoire des limitations de l'occupation des sols qu'ils prescrivent et par là même signalent l'intérêt qu'ils portent à la

¹⁹ Les attendus de l'arrêté du 28 janvier 1993, qualifiant de Projet d'Intérêt Général le projet de protection vis à vis du risque d'inondation par la rivière Isère sont ainsi libellés : Vu la lettre du 2 janvier 1991 de Monsieur le Ministre de l'Environnement et de la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs, prescrivant de recourir à la procédure du PIG pour officialiser le "porter à connaissance" du risque inondation sur la rivière Isère; Considérant que l'étude réalisée en 1989-1991 sur l'inondabilité de la vallée de l'Isère entre la limite du Département de la Savoie et Grenoble en cas de crue bicentennale fait ressortir de nombreuses zones où l'aléa inondation est important...

réalisation du futur programme. Ils ne sont pas, d'ailleurs, étrangers à la conception de ce dernier qui est fortement inspirée par un ensemble de réflexions initiées en leur sein. L'investissement financier de l'Etat est, de plus, subordonné au fait que le programme soit mis en oeuvre de manière globale et intègre la réalisation des champs d'expansion de crue.

L'Association Départementale, de son côté, entretient une relation d'assez grande proximité avec les services de l'Etat, ne serait-ce que parce que la réalisation de ses objectifs est subordonnée à l'édiction de mesures de limitation de l'occupation de l'espace qui ne relèvent pas de sa compétence. Le PIG a pu, de ce point de vue, constituer une condition préalable à la réalisation du programme d'aménagement. Ajoutons que cette relative convergence entre les deux institutions est favorisée par le fait que les hommes qui en sont responsables partagent la même culture professionnelle : Les directeurs actuels de l'Association Départementale et de l'Association Syndicale Drac-Isère ont, tous les deux, occupé des postes au service des Eaux de la DDE. Cet effet-réseau a certainement contribué à brouiller la disjonction entre les fonctions d'affichage et de protection, attachées respectivement aux deux institutions et à aplanir les conflits inhérents à l'exercice de chacune d'entre elles.

Enfin, le fait que les enjeux de la répartition du financement du programme, estimé à 190 millions de francs, n'aient pas fait, du moins jusqu'à une date très récente, l'objet de débats ouverts, est dû vraisemblablement à la qualité du maître d'ouvrage pressenti, à savoir, l'Association Départementale. Celle-ci, a longtemps été considérée comme un maître d'ouvrage "naturel"²⁰ au regard de ses statuts. Ceux-ci prévoient en effet, qu'au delà de son rôle dans la mise en oeuvre de la loi de 1930, l'Association Départementale doit ultérieurement réaliser des travaux de réparation des ouvrages et réaliser des travaux complémentaires. Cette désignation du maître d'ouvrage implique logiquement une répartition de la charge du financement. Répartition statutaire, elle aussi décalquée sur celle qui avait prévalu lors de la loi de 1930. Déduction faite de la subvention de l'Etat, l'Association Départementale est, depuis son origine financée pour moitié par le Conseil Général, le reste étant répartie entre les collectivités locales et les associations syndicales. De ce point de vue, le schéma d'aménagement de

²⁰ selon l'expression d'un responsable syndical

l'Isère paraît s'inscrire, à première vue, dans une continuité historique, et ne pas remettre en cause les répartitions de charges établies. La baisse de la part de l'Etat qui s'élevait initialement à 95,5%, mais doit désormais ne couvrir qu'entre 25 et 30% de la dépense totale, est, pourtant lourde d'implications puisqu'elle induit des participations conséquentes des autres partenaires. Ce fait a été enregistré par les associations syndicales, qui devront être sollicitées pour des travaux réalisés en dehors de leurs périmètres de compétences. L'Assemblée Générale de l'Association Syndicale Drac-Isère en a, d'ores et déjà, accepté le principe. En revanche, jusqu'à il y a quelques mois, les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des communes ou du Conseil Général se sont montrées d'une très grande discrétion à ce sujet.

4. Premières mobilisations

C'est une question presque anodine, au regard des enjeux en cause - un problème de technique fiscale - qui a fait émerger les premiers indices de constitution d'une "scène" de négociation autour de la prévention des inondations de l'Isère, qui a provoqué les premiers frémissements d'une mobilisation. Cette question de technique fiscale a été, en effet, le point de départ de l'implication de certains acteurs qui étaient restés tout à fait en retrait des débats. Elle a été l'occasion pour certains d'entre eux de soulever un certain nombre de problèmes, de commencer à exposer publiquement leurs points de vue et de poser, ainsi, les premiers jalons d'une discussion.

Il est apparu, en effet, il y a quelques mois, que si la maîtrise d'ouvrage était effectivement confiée à l'Association Départementale, cette institution ne serait pas en mesure de récupérer la TVA. Pour que les travaux puissent être éligibles au fonds de compensation de la TVA, ils devaient être réalisés par une collectivité territoriale et être immobilisés pendant 20 ans dans le patrimoine de celle-ci. Or l'Association Départementale n'a pas le statut de collectivité territoriale. Il fallait alors soit accepter une augmentation substantielle de la dépense, soit trouver un autre maître d'ouvrage. Cette deuxième éventualité remettait en cause le caractère quasi-acquis de la candidature de l'association départementale. Elle ouvrait un éventail très large de solutions, et surtout invalidait la légitimité d'une répartition "statutaire" du financement. C'est cette voie que choisit le préfet

qui sollicita le Département et la communauté de communes et leur demanda d'accepter le partage de la maîtrise d'ouvrage du programme.

Cette proposition fut l'occasion pour les acteurs concernés de réexaminer les principes fondant leur participation au projet. Dans les attendus justifiant sa réponse négative, le Président du Conseil Général note ainsi que l'Isère et le Drac sont des cours d'eau domaniaux, et relèvent donc de l'Etat. Il rappelle, en second lieu, que, même s'il est habilité, de par la loi du 10 juillet 1973, à prendre en charge des travaux de protection contre les inondations qui présentent un caractère d'intérêt général, le Département n'a pas de compétences particulières en hydraulique. Il mentionne, en outre, que, dans le précédent programme, et compte tenu de la subvention de l'Etat, le montant de sa participation à l'Association Départementale ne s'élevait qu'à 5,5%. Il refuse, en conséquence, d'assumer la maîtrise d'ouvrage des travaux et sollicite un relèvement de la participation de l'Etat. Il donne, toutefois, un accord de principe quant à la participation du Département, "aux côtés des différents partenaires". Manière de préciser qu'il refuse d'endosser le rôle de financeur principal de l'aménagement.

Pour anecdotique qu'elle soit, cette question de fiscalité a constitué, au cours des derniers mois, un point de cristallisation des débats. Elle est devenue "l'affaire" qui a subitement élargi la scène des discussions, en faisant entrevoir des enjeux qui semblaient être restés à l'ombre des procédures administratives et des études techniques. En filigrane de la répartition du financement, d'autres questions sont actuellement évoquées qui renvoient plus directement au contenu du projet et aux principes qui le fondent. Comment garantir la protection de zones sensibles, sans contrevenir au principe d'équité ? Quelles compensations peut-on imaginer pour les communes qui risquent de voir leur territoire durablement stérilisé par les champs d'expansion de crues ? Quelles indemnités prévoir pour les propriétaires "volontairement" inondés et sur quels critères les fonder ? Peut-on s'en tenir au fait que ces espaces sont situés dans le périmètre de la crue historique de 1859 et en conclure que les champs d'expansion sont des zones "naturellement" inondables ? Plus largement, quelle place peut-on légitimement accorder à la référence à un "état de nature" pour légitimer une éventuelle ré-allocation des risques ? Ne doit-on pas aussi tenir compte des avantages acquis par certains au cours de l'histoire, tenter de réparer les

anciens préjudices subis par d'autres, bref tenter d'établir une comptabilité aussi précise que possible de ce que l'histoire de la protection contre les inondations a inévitablement produit comme injustices, transferts de charges et avantages indûs?

Ces questions, jusqu'alors éludées, sont désormais de plus en plus souvent évoquées par les acteurs -potentiels ou déjà désignés- de la mise en place du schéma d'aménagement. Elles alimentent certains commentaires, justifient certaines prises de positions. Elles ne sont toutefois pas encore au centre des débats et ne constituent pas, loin s'en faut, les thèmes d'une négociation se déployant, de manière ouverte, dans l'espace public. La scène de risque du Drac Isère, longtemps confinée au sein de la sphère technico-administrative, s'est, certes, récemment, élargie. Sans doute, les prochaines décisions concernant la mise au point définitive du schéma et surtout de son financement seront l'occasion d'une mise en scène plus explicite des oppositions d'intérêts. Il n'est pas évident, pour autant, que l'ensemble des enjeux, produits complexes la sédimentation et de l'enchevêtrement des décisions passées, s'y donnent à voir en toute transparence.

4. LA SCENE NUCLÉAIRE : UNE FRAGILE RÉDUCTION DU RISQUE.

Dans la politique publique de prévention des risques industriels en France, le nucléaire occupe une place à part. Il ne relève d'aucune des procédures de droit commun établies dans les années 1970/80 pour prévenir les risques : ni la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées, ni la loi du 22 juillet 1987 sur la prévention des risques majeurs ne font référence au risque nucléaire engendré par les installations fixes de production électronucléaire ou de traitement de la filière du combustible. Le risque nucléaire n'est ainsi pas pris en compte dans les procédures de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risque. La directive européenne, dite "Seveso", du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, exclut explicitement le risque nucléaire de son champ d'application, de même, l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987, relative au droit d'information du public n'y fait aucune référence. Il y a là une sorte d'anomalie, voire un paradoxe, dans la mesure où les procédures de sûreté mises au point pour l'industrie nucléaire ont servi de modèle de référence pour les autres industries dangereuses ou polluantes. En réalité, le risque nucléaire fait l'objet de procédures spécifiques, dont la particularité est de relever du pouvoir réglementaire de l'Etat, à base de décrets, de circulaires et de directives interministérielles. C'est une circulaire (du 15 décembre 1981) qui institue autour des sites nucléaires des Commissions Locales d'Information (CLI), et une directive interministérielle (30 juillet 1987) qui régit l'information du public et des médias en cas d'incident ou d'accident concernant la sécurité nucléaire. Sans fondement législatif, il s'agit d'une mesure discrétionnaire, à l'image de l'industrie nucléaire, développée en France hors du contrôle parlementaire et du débat démocratique. Cette histoire explique que le risque nucléaire n'ait fait l'objet que d'une très faible élaboration sociale et politique et qu'il soit resté enclavé dans un système presque exclusivement technique, maîtrisé de surcroît par un réseau d'acteurs fortement intégré et homogène. Cependant, tout au cours de cette histoire, certaines forces sociales et politiques n'ont cessé de s'exercer pour faire rentrer le système nucléaire dans le champ du droit commun et de la démocratie, au nom de la prévention des risques et de la maîtrise de la sécurité collective. Les CLI doivent, ainsi, leur existence à une pression très forte des élus et de l'opinion opposés à la

centrale de Fessenheim (en 1977), avant leur création officielle par une circulaire du premier gouvernement socialiste en 1981. D'autre part, l'office parlementaire d'évaluation des choix technologiques, à partir de 1990, se saisit largement du risque nucléaire (rapport sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires), de même qu'un éphémère "Collège des risques majeurs" voit le jour dans la décennie 1980, fortement investi lui aussi sur la question nucléaire (les déchets en particuliers).

Si l'on peut voir ainsi émerger lentement des bribes de ce que pourrait être une scène nationale du risque nucléaire, ce qu'il se passe au niveau local, dans l'environnement immédiat des sites nucléaires, est assez mal connu. Peu de travaux ont été entrepris sur le sujet. Le risque nucléaire a été largement décontextualisé, déterritorialisé en devenant l'objet de procédures génériques, maîtrisées par un système socio-technique centralisé. Il n'en demeure pas moins que chaque installation nucléaire est spécifique, inscrite dans une histoire et un territoire particuliers, et qu'à ce titre le risque nucléaire n'est pas moins "territorialisé" que n'importe quel autre risque naturel ou industriel, comme d'ailleurs la circulaire Mauroy de 1981, en permettant la création des CLI, le reconnaissait implicitement. Comment ce territoire se saisit-il de l'objet risque nucléaire ? Peut-on parler de scène locale à propos du risque nucléaire ? Telles sont les questions auxquelles tente de répondre ce texte, en analysant le cas du centre de production nucléaire EDF de St Alban du Rhône, situé en Isère, dans la vallée du Rhône, au sud de Vienne et aux limites de quatre départements (Isère, Rhône, Loire, Ardèche). L'analyse s'appuie une observation commencée en 1993, dans le cadre d'une recherche ayant pour objet la gestion d'une éventuelle crise nucléaire et poursuivie en 1996 à propos de l'opération de distribution d'iode stable autour des centrales, St Alban ayant été une expérience pilote pour le dispositif national ²¹. Nous analyserons l'émergence de la problématique du risque dans l'environnement proche de la centrale (et d'une éventuelle scène de risque) en distinguant trois moments dans sa construction. Le premier moment se fonde sur la CLI, dont l'histoire met en évidence les difficultés de construction de l'objet risque, lesquelles renvoient à un système social plus large, qu'on peut définir comme

²¹ Ces observations ont donné lieu à deux rapports : Geneviève DECROP, *Le risque nucléaire : objet de "négociation" ?* CRISE/FUTUR ANTÉRIEUR, Grenoble, 1994 et G; DECROP, Prédistribution d'iode stable autour des centrales nucléaires : l'expérience pilote de St Alban/St Maurice l'Exil, Futur Antérieur/EDF, janvier 1997

l'espace socio-géographique dans lequel la centrale exerce son influence; nous en ferons le deuxième moment de notre analyse. Enfin le troisième moment se construit autour de l'histoire d'une entreprise particulière, la distribution préventive d'iode stable dans les 10 km autour de la centrale, dans laquelle se sont impliqués fortement certains acteurs locaux - tentant d'en faire un moment fort de dialogue et de communication publics autour du risque nucléaire.

4.1. La CLI de St Alban, une introuvable scène du risque

La CLI de St Alban, qui se réunit pour la première fois en septembre 1984 alors que la centrale est encore en chantier, n'est pas créée sous la pression de l'opinion publique ou d'une opposition locale à la centrale. Il s'agit plus banalement, pour son instigateur, le Conseil Général de l'Isère, de se conformer à la circulaire du 15 décembre 1981. Celle-ci prévoit la création de commissions locales réunissant les principaux acteurs politiques et sociaux du territoire d'influence d'un établissement nucléaire et ayant pour mission l'information réciproque et le suivi de l'impact de ce dernier. La centrale de St Alban se trouve dans une région fortement nucléarisée, Rhône-Alpes, et dans un département qui comporte une autre site nucléaire, celui-là objet d'une contestation et d'une forte mobilisation antinucléaire : le surgénérateur de Creys-Malville. Ce dernier point explique sans doute le volontarisme des autorités politiques départementales, qui n'ont en la matière aucune obligation (la circulaire permet, mais n'impose pas; encore aujourd'hui, certains équipements nucléaires ne sont pas dotés de CLI).

La CLI de St Alban réunit donc, sous la présidence d'un conseiller général, les maires des communes dans un rayon de 10 km autour de la centrale, l'exploitant, le sous-préfet de Vienne, la DRIRE, des syndicats (CGT, CFDT, CGC) et une association de protection de la nature (la FRAPNA). Elle se réunit environ deux fois par an, dans des locaux appartenant à la centrale nucléaire, sur un ordre du jour élaboré par le Conseil Général, en concertation avec l'exploitant. Le Conseil Général assure, outre la présidence, le secrétariat et la rédaction des comptes-rendus. En analysant ceux-ci sur une période de 10 ans (1984/1994), on repère nettement deux phases dans

l'histoire de la CLI : une première phase depuis la création jusqu'en 1988 et la deuxième qui s'ouvre en 1990.

Entre 1984 et 1988

Trois grands dossiers sont traités au cours de cette période, marquée par la fin de la construction et la mise en service de la centrale :

- l'impact économique de la centrale, notamment avec le grand chantier, puis la gestion de l'après grand chantier
- le contrôle des rejets d'effluents gazeux et liquides et la surveillance de l'environnement
- le problème de la gestion du risque et de la crise, avec le plan particulier d'intervention (PPI), élaboré par le service de la protection civile, pour gérer un éventuel accident nucléaire ayant des conséquences à l'extérieur du site.

Le premier point intéresse particulièrement les élus et les autorités locales. Une centrale nucléaire a un impact économique important sur son environnement, en premier lieu du fait de la taxe professionnelle, dont les retombées se font sentir dans les communes situées dans un rayon de 10 km autour du site ²²; en deuxième lieu par l'emploi, notamment lors du chantier de construction et, en marche normale, par le biais de la sous-traitance (la centrale n'emploie directement que très peu de travailleurs locaux : elle "importe" la plus grande partie de son personnel, surtout d'encadrement). Cette question donne donc lieu à des exposés très circonstanciés et à des débats, surtout au moment du virage économique délicat à négocier, dit de l'"après- grand- chantier" .

Le deuxième point - le contrôle des rejets - donne lieu à quelques questions de la part des élus, mais il devient peu à peu un débat très technique entre la FRAPNA et l'exploitant. La DRIRE intervient pour rappeler les procédures. Après l'accident de Tchernobyl, il prend la tournure d'une polémique sur les mesures de la radioactivité ambiante entre les militants de la protection de la nature (la présidente de la CRIIRAD, nouvellement créée est présente) et

²² Par un mécanisme complexe d'"écrétage", une fois réservée la part de la commune d'accueil. L'impact sur les budgets communaux est considérable, si l'on considère qu'il s'agit pour l'essentiel de petites communes ne dépassant pas quelques milliers d'habitants.

l'exploitant. Les associations se saisissent du problème des mesures pour mettre en évidence l'absence d'expertise indépendante sur le nucléaire.

Le débat devient très difficile à suivre pour les élus, non seulement parce que des unités de mesure assez opaques sont utilisées (les élus entendent parler de becquerels, de rems, de rad, de sievert, de gray), mais surtout parce que sont convoqués des systèmes de normes, dont personne n'a une vue d'ensemble, et des réseaux de mesure qui ne sont pas maîtrisés localement.

A la séance du 22 octobre 86, peu de temps après l'accident de Tchernobyl, les élus assistent à un échange entre la présidente de la CRIIRAD et l'exploitant, bien propre à les décourager de tout investissement dans le dossier de la surveillance de l'environnement. La première fait état de mesure de radioactivité sur les fourrages qui donnent 6 à 7000 becquerels par Kg - or, dit-elle, la norme est de 2700 bq pour que le lait ne dépasse pas 370 bq par litre. L'exploitant s'efforce de jeter le doute sur la fiabilité et des mesures et des normes avancées, dont il apparaît que les premières ont été relevées par le service départemental vétérinaire et les secondes édictées par l'EURATOM. Il se retranche, alors, derrière les relevés du SCPRI ²³ (dont il ne donne pas les chiffres) et incite les élus à une certaine méfiance à propos des systèmes de normes et des chiffres donnés en général.

Le troisième dossier concerne la gestion de crise et les plans d'intervention. Il est amené par les maires qui s'interrogent sur leur rôle dans la gestion de crise et sur la faisabilité des mesures de protection. La question ne donne pas lieu à un débat, mais à une série d'exposés de l'exploitant et de la sécurité civile portant sur les procédures formelles (l'organisation générale de la Sûreté, l'échelle de classement des incidents, le PUI et le PPI). Les maires insistent cependant sur leur rôle dans l'organisation de crise, très peu mis en évidence dans le PPI. Sur cette question, les autorités préfectorales promettent des groupes de travail extérieurs à la CLI. Les réponses sur des questions semblables, assez sensibles, sont du type : il y a des gens compétents qui

²³ Service Central de Protection contre les Rayonnements Ionisants, organe du ministère de la Santé. A la suite de sa gestion très contestée de la communication sur le nuage de Tchernobyl, les autorités ont tenté de le restructurer. Il s'appelle désormais l'Office de Protection Contre les Rayons Ionisants (OPRI).

travaillent ailleurs sur ces problèmes, on vous informera quand ils auront fini leurs travaux...

Vers l'année 1988, les débats au sein de la CLI ont, semble-t-il, sensiblement évolué : il s'agit de plus en plus d'un face-à-face entre l'exploitant et les autorités administratives (préfecture et DRIRE) d'un côté et de l'autre, les associations de protection de la nature, qui focalisent le débat sur la question de l'impact dans l'environnement et sur la sûreté des installations. Elles sont activement soutenues par le représentant de la CFDT.

Or, ces militants n'ont pas d'enracinement local. Il s'agit de représentants grenoblois des associations et des syndicats. Cet état de fait résulte de la stratégie de l'association locale de protection de la nature, qui a décidé de s'abstenir de siéger à la CLI, par peur de la "récupération" et a laissé son siège à l'association départementale. Pour des raisons différentes, la CFDT a fait de même : pour que le débat sur la sécurité collective ne soit pas dévié par les problèmes d'emploi et de conditions de travail à la centrale, elle a envoyé un représentant de l'Union Départementale. On retrouve donc à la CLI de St Alban des militants très engagés dans le débat contradictoire avec les exploitants, qu'ils poursuivent de CLI en CLI (on les retrouve également à la CLI de Creys-Malville). Ils ont tous une formation scientifique de haut niveau et sont en train de se forger une compétence technique sur le nucléaire qui les met quasiment à égalité dans le débat avec les exploitants et la DRIRE.

Le débat au sein de la CLI prend donc la forme d'un débat très pointu, entre experts et contre-experts. La commission, qui avait débuté sur le mode "impliqué", pour reprendre les catégories établies par Philippe Blancher et alii ²⁴, prend une tournure conflictuelle. Mais, avec cette particularité que le conflit a exclu du débat les acteurs locaux.

²⁴ Philippe BLANCHER, Georges DECOURT, Bénédicte VALLET, *Analyses et propositions d'amélioration du fonctionnement des Commissions Locales d'Information auprès des grands équipements énergétiques*, Economie et Humanisme, 1996. Les auteurs distinguent cinq idéaux-types, sorte de grands modèles vers lesquels tendent empiriquement les CLI existantes : le mode fantôme (absence d'enjeux et de dynamiques), le mode dominé (un acteur autoritaire mène le jeu), le mode conflictuel (point de fixation de l'opposition au nucléaire), le mode impliqué (partie prenante d'une politique de prévention et d'insertion de l'industrie nucléaire dans l'environnement local), le mode convivial (promotion du nucléaire et de la région d'accueil).

Le Conseil Général réagit alors face à cette situation et fait une proposition inédite. Il veut, dit-il, organiser un vrai débat technique où les questions seront poussées le plus loin possible, mais il souhaite également, dit-il, rendre la CLI à ses acteurs naturels, les élus locaux. Il a également des soucis plus politiques : les suites de Tchernobyl ont soulevé de vives polémiques dans la région et favorisé la reprise de la contestation autour de Creys-Malville. Le Conseil Général adopte alors une posture d'arbitre entre les protagonistes et propose d'organiser le débat contradictoire de manière à le canaliser et le dépassionner. Il prend l'initiative de créer une "commission départementale de surveillance des installations nucléaires" (CDS), réunissant à Grenoble les "adversaires" (exploitants et associations) et ayant compétence pour toutes les installations. La CDS est hors de la procédure CLI, mais elle bénéficie assez vite du consensus politique et se met en place en 1990. Elle repose sur une participation volontaire, tous les participants étant sur un pied d'égalité (exploitants, associations, syndicats) sous l'arbitrage du Conseil Général, puissance invitante.

Bien que l'histoire de la CDS nous éloigne quelque peu de la problématique locale qui nous occupe ici, il n'est pas inutile d'en souligner certains développements, qui ont enrichi la problématique générale du risque nucléaire. Elle a été l'occasion d'expérimenter la mise en oeuvre d'une expertise "indépendante", avec une solution originale (la mobilisation de retraités du CEA et de l'IPSN avec l'accord de leur ex-employeur et une mission des autorités de sûreté). Elle a été l'occasion de susciter dans le département des acteurs extérieurs au "système nucléaire" qui se sont à cette occasion dotés d'une compétence scientifique et technique indiscutable. Elle a été l'occasion d'un affinement des positions dans le débat qui a eu pour résultat de fissurer les deux blocs monolithiques qui s'affrontaient dans des querelles sans issue.

Mais, ces acquis ne doivent pas masquer le fait que le débat sur la prise en compte du risque est resté un débat très technique et délocalisé : les contre-expertises ont porté sur les problèmes génériques des réacteurs à eau pressurisé (traversées de couvercles de cuve des REP 1300 MW, étanchéité des filtres à sable etc...). Les débats au sein de la CDS étaient propres à évacuer les acteurs locaux. Cependant, une telle exclusion était en cohérence

avec les prémisses posées par le Conseil Général, du moins elle le serait, si en contrepartie, le débat local au sein des CLI s'en trouvait libéré.

1990/95 : La CLI rendue à elle-même ?

S'ouvre la deuxième période pour la CLI : elle reprend ses travaux en 1990, après une interruption de 2 ans où s'est jouée l'histoire de la CDS. L'examen des comptes-rendus montre que la stratégie du CG pour rendre la CLI aux élus a en partie échoué.

Les écologistes et syndicalistes sont toujours très présents et continuent à occuper le débat. Ce sont eux qui maintenant interpellent les autorités sur la gestion de crise, l'information du public etc. Les élus semblent devenus muets sur le sujet. Ils ne se manifestent qu'à une occasion - à la suite d'un incident survenu à la centrale en 1991 (l'incendie d'un bâtiment administratif), qui a révélé de profondes failles dans la communication entre eux et la centrale. Ce n'est cependant pas l'occasion de reprendre la discussion sur le rôle des élus dans la crise et à la séance suivante, la Sécurité Civile réaffirme qu'en matière de gestion de crise, tout est dans la main du préfet. Les débats de la CDS rejaillissent sur la CLI et les experts nommés viennent y faire des exposés.

Mais peu à peu ces débats s'estompent, les experts disparaissent, et les séances de la CLI s'inscrivent dans une sorte de routine, où l'on fait le point sur la marche des installations, l'on organise des visites dans d'autres sites etc. La CLI hésite entre le mode "convivial" et le mode "fantôme", pour reprendre les catégories de l'étude citée plus haut.

On peut conclure l'histoire de la CLI par quelques questions :

- A la question "à quoi sert la CLI ?", beaucoup d'élus répondent qu'elle a une fonction de rencontre entre collègues de départements voisins (c'est pour eux une des rares occasions de rencontre). Ils apprécient d'être informés de ce qu'il se passe à la centrale, de rencontrer le directeur, se félicitent des bonnes relations, très conviviales, et déplorent la technicité de certains débats.

- Les CLI peuvent-elles servir de relais de transmission de l'information vers le public ? Sur ce point, tous les élus avouent leur incapacité à répercuter

l'information, ne serait-ce qu'à leurs collaborateurs. Deux choses les gênent : la technicité et les questions, qui restent à leurs yeux sans réponse, sur les consignes en cas de crise (l'un d'eux avoue qu'il a refusé de distribuer les plaquettes d'information sur les consignes en cas d'accident : il les juge aberrantes, "car elles vont complètement à l'encontre de la réaction des gens"). En effet, l'information du public sur l'industrie nucléaire et le risque qu'elle comporte n'a été évoquée qu'à deux reprises au cours de la période étudiée. Lors de la séance inaugurale, les élus s'étaient inquiétés du déroulement de l'enquête publique préalable à la Déclaration d'Utilité Publique (ils craignaient des réactions assez négatives de la population). L'exploitant a alors une réponse qui sonne comme un aveu : "même si l'enquête soulève des passions, elle est réglementaire et obligatoire. C'est l'information préalable qui n'est pas obligatoire. L'objectif essentiel vise à rassurer les populations. Il s'agit bien de souligner qu'il n'y a aucun problème."

La deuxième fois, il s'agissait de rendre compte de la campagne d'information du public sur les risques majeurs menée par le Conseil Général en 1991. Le bilan avait fait apparaître le manque d'intérêt local pour cette campagne et ses maigres résultats. Mais cela n'avait pas été l'occasion d'un débat au sein de la CLI.

- Qui pilote la CLI ? Bien que le secrétariat en soit assuré par le Conseil Général, pour les élus, il ne fait pas de doute qu'EDF est le véritable pilote.

La CLI n'est pas devenue une "scène locale du risque", bien qu'elle réunisse tous les acteurs qui auraient pu activer une culture de risque locale et qui pourraient constituer un réseau local d'une éventuelle gestion de crise. On voit notamment qu'elle n'est pas associée aux exercices de crise, sauf de manière passive, pour en entendre le compte-rendu. Un tel constat amène à regarder au-delà de la CLI, vers son contexte. La CLI est-elle un filtre entre la centrale et la population riveraine ou reflète-t-elle un certain état de la société locale et de ses enjeux ?

4.2. La centrale nucléaire en interaction avec la société locale

Une très faible appréhension locale du risque

L'enquête, auprès des réseaux sociaux et professionnels locaux, a montré que l'appréhension du risque était extrêmement faible dans l'environnement de la centrale. Ce qui ne veut pas dire qu'il y ait une parfaite confiance et aucun sentiment de danger. Mais le danger n'est pas formalisé sous forme d'un événement précis et les conséquences néfastes ne sont perçues que très vaguement. L'appréhension du risque se fait sous forme de deux grandes représentations, d'ordre fantasmatique : ou il ne peut jamais rien se passer, ou bien s'il se passe quelque chose, c'est le cataclysme final (on imagine une explosion). Entre la négation totale et l'hypothèse extrême, il n'y a pas place pour une formalisation, une élaboration collectives des événements possibles, à laquelle se substitue une inquiétude diffuse. Le maire d'une petite commune, située sur les pentes du Pilat, raconte que lors du déraillement d'un train de matière dangereuse à Chavanay, en 1993, "toutes les populations du haut du village ont cru que cela venait de la centrale. Les gens ont pris leur voiture pour monter dans le Pilat et il y a eu d'énormes bouchons". Et il ajoute que les pompiers ont pensé la même chose et qu'ils se sont rendus à la centrale.

L'attitude des deux maires, lors de l'incendie survenu à la centrale en 1991, est significative : ils se sont rendus spontanément à la centrale en pleine nuit (où ils n'ont d'ailleurs pas été reçus), ce qui tend à montrer qu'ils n'ont aucune confiance dans le réseau d'alerte et d'information.

Les perceptions et les représentations des riverains de la centrale, à propos du risque nucléaire, ne sont, au fond, guère différentes de celles de leurs élus. La société locale dans son ensemble, simples résidents ou acteurs politiques, économiques, sociaux, administratifs, appréhende le risque nucléaire sous la forme brute de l'alternative du tout ou rien, sur fond d'un mélange d'inquiétude et d'indifférence. Une telle représentation est-elle consubstantielle au phénomène nucléaire, non perceptible par les sens, non représentable en dehors d'une approche technique et scientifique sophistiquée ? Ou bien est-elle le produit d'une situation, de l'histoire particulière tissée entre un établissement industriel et son territoire ? En quoi la centrale est-elle actrice de la situation ?

La centrale nucléaire et son environnement

Les propos tenus lors de la première séance de la CLI, par le directeur du CNPE, au sujet de l'information de la population : il ne s'agit pas d'informer, mais de rassurer, résumant le fil directeur de la politique de communication extérieure de l'établissement pendant plus de 10 ans. Elle consacre un budget considérable à la communication (plaquettes, visites, centre de documentation luxueux) d'un double message : la sécurité est parfaitement assurée et la centrale nucléaire est bénéfique au développement économique de la région. Elle sponsorise par ailleurs de nombreuses activités culturelles et sportives - ce qui s'ajoute aux retombées (considérables) de la taxe professionnelle. La centrale, qui a des effectifs assez réduits, en comparaison avec les effectifs des usines chimiques voisines, est perçue comme un acteur très important de la vie locale.

Sa politique de communication a notamment isolé trois "cibles" : les élus, les journalistes et les enseignants. L'information porte sur le fonctionnement de la centrale, avec une large part aux dispositifs de sécurité. Au service de communication de l'établissement, on reconnaît qu'on a peut-être quelque peu "endormi" la population, mais on ajoute que c'est aux pouvoirs publics d'informer sur les risques, et non au CNPE.

Effectivement, il y a eu une campagne publique d'information sur les risques majeurs dans le département, en 1991, à l'initiative du conseil général. Deux plaquettes ont été réalisées, l'une sur le risque chimique, l'autre sur le risque nucléaire. Elles ont été élaborées par des groupes de travail où l'on retrouvait les industriels, la sécurité civile, la DRIRE et l'association iséroise pour la prévention des risques majeurs. La différence entre les deux plaquettes est frappante : la plaquette chimique est centrée, photos à l'appui, sur des accidents et les effets toxiques pour l'homme, la plaquette nucléaire est centrée sur le dispositif de sûreté, ne donne aucun scénario accidentel et n'évoque pas les conséquences pathologiques des radioéléments sur l'homme et l'environnement. Les consignes en cas d'accident sont données (confinement car on ne parle pas encore d'iode) mais on n'en connaît pas les raisons. L'information sur le risque nucléaire se place dans la même perspective que la politique de communication de la centrale. En matière de

risque nucléaire, les pouvoirs publics locaux n'ont pas été en mesure de prendre la distance qu'ils ont pris concernant le risque chimique ²⁵.

Quand on regarde la carte, on observe que le territoire d'influence de la politique de communication de la centrale, celui de la CLI, celui de la répartition de la Taxe professionnelle et celui du plan particulier d'intervention se recouvre exactement : 10 km autour du site. Le territoire du risque est ainsi recouvert d'un double filtre qui annule tout message de risque. L'apathie de la CLI, et particulièrement de ses membres élus locaux, ne fait que refléter une apathie générale, dont il apparaît cependant qu'elle a été voulue et soigneusement organisée.

Le sinueux et inattendu parcours du risque

D'où le message du risque pourrait-il venir ? On se retourne vers les associations de protection de la nature, qui localement, ont une forte coloration antinucléaire. Il en existe en effet une, qui affiche une centaine de sympathisants. Mais on a vu qu'elle avait choisi de ne pas occuper le terrain de la CLI, et de laisser la place à l'association départementale et à ses militants grenoblois. Elle concentre son combat sur l'opposition à la politique énergétique française, et ce choix idéologique lui interdit de se saisir de la question pratique et locale du risque. Quand elle se manifeste sur ce terrain, notamment au cours des réunions publiques organisées dans le cadre de la campagne de prévention des risques industriels, c'est pour faire la démonstration qu'il n'y a pas d'autre issue au problème du risque que la disparition de l'industrie nucléaire, ce qui a pour effet de bloquer le débat.

La question du risque va venir d'un tout autre lieu, surprenant au premier abord, puisqu'il s'agit d'une initiative portée par le médecin de la centrale. Au moment de la première enquête (1994), il travaillait activement à monter un projet de distribution préventive d'iode stable aux riverains de la centrale. Il avait essayé, sans grand succès, de sensibiliser à cette question le milieu médical local.

²⁵ Un des animateurs de ces groupes dira, au cours d'un entretien, qu'autant les réunions sur la plaquette chimique ont été houleuses entre la DRIRE et les industriels, autant le consensus était acquis dès le départ pour la plaquette nucléaire.

Le cheminement d'un tel projet est révélateur des trajectoires sinueuses qu'empruntent "les scènes de risque" - qui fonctionnent par association d'acteurs occupant des positions sociales et territoriales éparpillées. Le médecin s'était appuyé sur les noyaux de médecine nucléaire existant dans les CHU de la région : Grenoble et Lyon, et avec le médecin de la centrale de Creys Malville, ils ont monté un groupe de travail pour construire le projet et diffuser une information médicale à leurs confrères (brochures, bulletins périodiques, réunions d'information). le projet consistait à changer très sensiblement la stratégie de gestion de crise, puisqu'il s'agissait de prendre une mesure de sécurité civile, avant un éventuel accident et non plus pendant la crise. Les textes prévoient en effet que l'on distribue de l'iode stable (de manière à protéger la thyroïde humaine contre les iodures radioactifs cancérogènes) lors de la mise en oeuvre du PPI.

Il s'agissait donc pour les promoteurs du projet de le négocier avec les pouvoirs publics, c'est-à-dire, la préfecture (le sous-préfet s'était impliqué) et le ministère de la santé (la DDASS et la DGS). On voit ainsi s'édifier une "scène" qui déborde largement le local, et dont il faut noter les absents : le SCPRI (devenu OPRI), la Sécurité Civile. EDF, direction locale et nationale, semble neutre vis-à-vis du projet.

L'argumentation des médecins est simple :

- on dispose d'une protection biologique efficace contre un des radioéléments les plus nocifs - l'iode 131 - et dont on sait qu'il sera présent en grande quantité dans un éventuel nuage radioactif. (en matière de protection contre le risque industriel, c'est un cas unique). Les études épidémiologiques des suites de Tchernobyl ont en effet montré une forte hausse des cancers de la thyroïde, chez les enfants notamment.

- D'autre part, tous les exercices de crise ont montré que la distribution d'iode stable aux populations dans l'urgence se heurtait à des obstacles insurmontables. Donc, il faut distribuer cet iode à froid, de manière à ce que les gens puissent en disposer immédiatement au moment opportun.

Le dossier était donc monté, il s'agissait de le faire avaliser par les pouvoirs publics, et d'obtenir leur feu vert pour engager une expérimentation locale, autour de la centrale de St Alban, en commençant par les deux communes les plus proches : St Alban et St Maurice l'Exil. Les pouvoirs publics n'étaient pas très pressés et au sein de la DGS, en particulier, les résistances étaient très fortes. Un tel projet suppose, en effet, un virage délicat en négociation en matière de communication sur le risque nucléaire : la distribution doit s'accompagner d'une campagne d'information qui ne peut en rester au niveau des généralités, mais donner des informations techniques précises sur les scénarios accidentels de référence. Entre 1994 et 1996, le projet semble profondément enlisé dans les circuits compliqués de l'administration centrale, même si localement, il a reçu un accueil relativement favorable.

La situation se débloque brutalement en avril 1996, avec la décision prise par le ministre de la santé de procéder à une telle distribution préventive autour de toutes les centrales nucléaires françaises. Elle intervient un peu à la manière d'un coup de théâtre, car il semble que le ministre ait pris de cours son administration... Peu importe ce qui a permis de débloquer la situation (le dixième anniversaire de Tchernobyl a joué un grand rôle, probablement), toujours est-il que la centrale de St Alban se retrouve placée en tête sur la ligne de départ pour mettre en oeuvre la décision du ministre. (Le dossier monté localement sert d'ailleurs de modèle de référence aux textes réglementaires que prépare la DGS).

A partir d'avril 1996, s'ouvre le troisième moment de notre problématique du risque : une campagne publique de distribution d'iode stable.

4.3. L'opération iode autour de la centrale.

Quand la décision du ministre intervient, le dispositif local de l'expérimentation, élaboré dans ses grandes lignes sur le papier, peut se concrétiser rapidement sur le terrain. Il prévoit trois étapes :

1 - la mise sur pied d'un comité de pilotage de l'opération, associant la centrale et la sous-préfecture, avec la sécurité civile et la DDASS.

Le comité de pilotage chapeaute deux commissions de travail :

- l'une dite des "autorités locales" où l'on retrouve les maires concernés, les administrations (DRIRE, DDASS, E.N), les services opérationnels (Pompiers, gendarmes), des représentants des réseaux socioprofessionnels locaux (CCI, Chambre des métiers, chambre d'agriculture).

Son rôle est de préparer la campagne d'information qui accompagnera la distribution, de sensibiliser le personnel appelé à opérer cette distribution et d'envisager les aspects pratiques de cette distribution.

- L'autre dite "des professions médicales", qui réunit les médecins et les pharmaciens du rayon envisagé, qui devront jouer un rôle actif dans la distribution.

2 - L'ensemble du dispositif, qui se met en place dès la fin avril, doit préparer la seconde étape, prévue pour septembre, c'est-à-dire la campagne d'information du public

3 - La troisième étape consiste en la distribution elle-même, prévue entre octobre et novembre.

Avant de passer à l'analyse de ces trois étapes, il faut préciser que les promoteurs locaux de l'opération avaient élaboré un cadre restreint aux deux communes les plus proches de la centrale. Ils ne remplissaient donc pas toutes les conditions d'exécution de la décision, puisque le ministre avait parlé d'un cercle de 5 km, pour une distribution à tous les foyers, et d'un cercle compris entre 5 et 10 km pour une "mise à disposition" des comprimés dans des lieux publics. Ils demandent donc un statut pilote pour l'opération de St Alban, dans les conditions envisagées avant la décision d'avril. Ils l'obtiennent avec trois autres sites en France (Golfech, Fessenheim et Chooz). Sur un autre point, ils dérogent encore au droit commun de la décision : ils

proposent aux acteurs locaux que la distribution se fasse au cours d'une démarche volontaire des destinataires, alors que le ministre suppose une distribution systématique, à domicile. Là aussi, ils finissent par obtenir satisfaction.

Le dispositif de pilotage

L'opération engage fortement la centrale et la sous-préfecture. Du côté de la centrale, ce n'est plus seulement le médecin, mais le directeur et ses proches collaborateurs qui s'engagent et s'impliquent personnellement de manière très intensive. Sur le plan pratique, la centrale fournira toute la logistique de l'opération.

Côté préfecture, le sous-préfet semble avoir eu à lever certaines réticences de la part de son préfet. Mais lui aussi, ne tarde pas à s'engager fortement et il apparaîtra en première ligne dans toutes les manifestations publiques (et ne manquera aucune réunion de préparation).

Avec le fort investissement du milieu médical, suscité par le médecin de la centrale, on a donc la manifestation concrète des trois dimensions de l'opération : elle est à la fois une opération de gestion d'un risque industriel, une opération de santé publique et une opération de sécurité civile.

Le dispositif de pilotage aborde les trois aspects. Il faut souligner que tout cela est monté hors de la CLI, même si on y retrouve bon nombre de ses membres. Il s'agit d'un dispositif ad hoc et l'instance formelle de la CLI n'est saisie que comme destinataire de l'information sur l'opération.

On peut résumer les acquis du travail du dispositif de pilotage en trois points :

- un réseau local s'est créé, sur la question du risque et de l'accident, qui n'existait pas jusqu'alors. Les élus, qui, quelques années auparavant, se tenaient à la périphérie du problème, se sont faits les ardents défenseurs d'une politique active de communication, ont réaffirmé leur rôle dans un éventuel accident et se sont mis à poser des questions à la Sécurité Civile, qu'elle n'avait jamais abordées. Même chose pour les enseignants et les médecins, et pour la presse locale. Les relations entre les participants se sont solidifiées lors d'un voyage collectif de deux jours en Suisse (pour vérifier sur place que la même opération s'y était déroulée en bon ordre).

- L'organisation de la sécurité civile a été un des principaux thèmes de travail. La Sécurité Civile a été mise sur la sellette et les acteurs locaux (élus, mais aussi pompiers et autres) ont mis en évidence les failles du dispositif, concernant l'alerte, la gestion de la population scolaire, les consignes de confinement, la question de l'évacuation, les périmètres du PPI, etc... il en est résulté une certaine pression, relayé par le sous-préfet, pour que le PPI soit revu à la lumière des enseignements de l'opération et qu'il devienne un objet appropriable par les acteurs locaux. Selon la formule du sous-préfet : "qu'il cesse de s'adresser aux fonctionnaires, mais qu'il devienne un véritable outil au service de la population."

- Le troisième point concerne les représentations du risque. Pour que les membres du dispositif de pilotage puissent remettre en question les concepts de la sécurité civile, il fallait qu'ils puissent s'approprier les scénarios accidentels. Cela s'est fait assez progressivement. Hormis les agents de la centrale et la DRIRE, l'ensemble des membres du dispositif partageait à peu près les représentations communes que nous avons décrites plus haut : l'accident, c'était nécessairement un événement brutal, sous forme d'explosion de préférence. La cinétique particulière du scénario n'allait pas de soi : montée en pression de l'enceinte et largage d'un nuage radioactif. Pour beaucoup, c'était plutôt une bonne nouvelle : le sous-préfet était particulièrement soulagé d'apprendre qu'il avait le temps de renvoyer les enfants chez eux - le problème scolaire est en effet la hantise majeure des gestionnaires de crise.

Mais cela supposait que l'on cale très précisément le moment de la prise d'iode dans le déroulement général de l'accident : juste avant le passage du nuage de manière à saturer la glande thyroïde pour en bloquer l'accès aux particules d'iode radioactive. Trop tôt, cela risque de diminuer l'efficacité et trop tard, cela ne sert à rien. D'où l'importance d'une information publique détaillée, qui ne laisse rien ignorer du scénario accidentel.

Là était le point le plus délicat. Il revenait à la centrale de donner cette information, mais elle était très réticente. Comment revenir radicalement sur le contenu des messages passés sans jeter le doute et sur la sécurité des installations et sur la parole des exploitants ? Comment ne pas provoquer la

panique ? D'une manière générale, il s'agissait de la confiance entre les exploitants et la population, dont on savait qu'elle n'était pas d'une solidité à toute épreuve. La sous-préfecture était d'ailleurs dans la même situation, car, là aussi, la confiance avait été plus qu'ébréchée par la communication publique lors du nuage de Tchernobyl.

Dans le document d'information, élaboré par la centrale et validé par le comité de pilotage, et qui devait être distribué à tous les foyers, on ne décrit pas le scénario accidentel. On n'en parle pas non plus lors des conférences de presse. Une certaine anxiété règne sur la phase de préparation concernant la deuxième étape - celle de la campagne d'information, où sont prévues des réunions publiques. Les appréhensions sont assez vagues : un climat d'angoisse dans la population, un retour en force des écologistes transformant les débats en un procès du nucléaire. C'est dans ce contexte que commence la deuxième phase.

La campagne d'information

Son déroulement a pris à contre-pied les inquiétudes du comité de pilotage, et en particulier des dirigeants de la centrale : aucun mouvement de panique, un silence complet des écologistes locaux, qui ne sont pas présents aux réunions. L'assistance aux réunions est assez nombreuse et la presse suit au jour le jour l'opération, en répercutant les informations pratiques.

Les organisateurs, à la tribune, sont plutôt soulagés. Mais, du point de vue de la culture collective du risque, on peut néanmoins se poser quelques questions. Les habitants, lors des réunions publiques, comme plus tard quand ils viendront chercher les comprimés, sont manifestement très démunis pour poser des questions. La presse locale est dans la même incapacité : elle répercute l'information donnée par l'exploitant, mais ne cherche pas d'autres sources d'information qui lui aurait permis de prendre de la distance et de poser une problématique propre.

Même si on laisse de côté la question de l'information démocratique, la situation n'est pas excellente du point de vue des dimensions santé publique et sécurité civile. Il ne faudrait pas laisser entendre à la population que le comprimé d'iode est la panacée contre le risque radiologique, et que toute

autre protection devient superflue (le confinement et la surveillance de l'alimentation). Or, la tendance générale du comité de pilotage est de formater le risque nucléaire aux dimensions de la parade disponible : cela devient exclusivement un problème d'iode 131 et de cancer de la thyroïde. Les autres radioéléments sont occultés. Elle est aussi de le minimiser : on ne prononce jamais le mot risque, sans lui associer la formule "hautement improbable" ou "infiniment improbable".

Dans le premier temps de l'opération, c'est du moins ce qu'il se passe, et on peut voir les effets de l'histoire passée : la centrale n'a pas de véritable interlocuteur dans l'espace local, le dialogue tourne largement au monologue. La presse n'est que l'écho de la communication officielle, répercutant ses lapsus et ses obliérations à propos du risque. Sur plus d'une centaine d'articles parus dans la presse locale (et nationale), seuls deux d'entre eux décrivent le scénario accidentel, aux lendemains d'une réunion publique où le directeur de la centrale l'avait exposé.

Mais, au fur et à mesure du déroulement de la campagne, on note une évolution significative, quoiqu'assez feutrée. Dans les réunions publiques, lors de l'extension de la distribution aux communes situées dans le périmètre de 5 kms, les questions posées se font de plus en plus ciblées et précises, il s'y trouve presque toujours un ou deux contradicteurs tenaces, disposant d'une bonne information. A la tribune, le directeur de la centrale expose avec plus d'aisance le scénario accidentel, le médecin donne des informations sur les autres radioéléments et les moyens de s'en protéger (césium et strontium) - avec des restrictions, cependant, puisqu'il ne fait que les évoquer et qu'il se refuse à décrire leurs effets pathologiques.

La troisième étape de l'opération concerne l'acte de distribution proprement dit.

On se rappelle que le comité de pilotage avait beaucoup tenu à ce que la distribution repose sur une démarche volontaire. Il avait deux arguments :

- passer le message que la population pouvait devenir actrice de sa propre protection,
- faire un test grandeur nature sur l'état de l'opinion et de la culture de risque.

La population était donc invitée à venir retirer les comprimés chez leur médecin, dans les pharmacies et dans les mairies. En quelque sorte, les promoteurs de l'opération donnaient rendez-vous aux habitants. Ils en avaient fait un enjeu important puisqu'il fallait démontrer aux autorités nationales qu'avec cette méthode on pouvait remplir l'objectif de la couverture totale de la population. Ils argumentaient d'ailleurs en disant que c'était le moyen le plus sûr pour éviter les pertes, dont le taux serait sûrement élevé si on procédait à un simple envoi postal.

Tout cela a nécessité une logistique impressionnante (des coupons de retrait, une fiche remplie lors de chaque remise, puis une comparaison avec le fichier général de la population) et naturellement un "battage médiatique" intense.

Le résultat a été à la hauteur de l'investissement : près de 90% des foyers des deux communes ont été couverts, pour la phase pilote.

Les fiches remplies à chaque retrait comportaient une case pour les questions ou les observations formulées par les personnes. L'exploitation de ces fiches confirme les impressions recueillies lors des réunions publiques : très peu de réaction de peur caractérisée, de rejet affirmé de l'industrie nucléaire et de rejet de la campagne en cours, mais aussi peu de réactions de franche approbation et du nucléaire et de la campagne. Le mouvement général est celui d'une inquiétude vague, d'une certaine méfiance qui n'empêche pas une adhésion raisonnée à la distribution en cours. Sur le plan des interrogations, on constate la même difficulté à poser des questions précises sur le risque, mais par contre une grande attention aux questions pratiques, sur le plan médical et sur le plan de la sécurité civile. Nombre de dispositions de la gestion de crise paraissent obscures (l'établissement des périmètres d'intervention) ou peu fiables (les modalités de l'alerte). De même, il apparaît peu crédible à beaucoup qu'un petit comprimé suffise à contenir les effets d'une catastrophe nucléaire.

Une fois l'opération pilote terminée (à la fin de l'année 1996), le comité de pilotage a procédé à l'extension à toute la zone concernée par la décision ministérielle. Le même dispositif a été appliqué, plus lourd à mettre en oeuvre. Dans le périmètre des 5 km, deux départements et 11 communes sont concernés - soit 30 000 habitants, dans la zone comprise entre 5 et 10 km, deux départements et 29000 habitants supplémentaires sont concernés. Il faut

donc mobiliser 4 préfectures (Isère, Loire, Rhône, Ardèche), autant de services administratifs et opérationnels et une trentaine de maires. On peut constater, comme nous le signalions plus haut, que les réunions publiques sont plus animées et plus contradictoires et qu'il devient difficile de s'en tenir à la réduction du risque à laquelle on a assisté à la première phase : le risque nucléaire déborde de toutes parts la question de l'iode et de la thyroïde. Les territoires maintenant touchés par l'opération sont en partie agricoles, viticoles notamment. Les viticulteurs s'interrogent sur les conséquences d'un éventuel accident nucléaire sur la qualité et sur l'image de marque de leurs produits. Ces questions restent aujourd'hui sans réponse.

Il est peut-être trop tôt pour dire si cette opération va initier une "scène de risque" dans le territoire d'impact de la centrale et dans quelle mesure les relations entre celle-ci et son environnement vont s'en trouver modifier. Le risque nucléaire va-t-il sortir de l'exceptionnalité dans laquelle il a été dès l'origine inscrit, pour rejoindre le droit commun des risques collectifs ? On ne peut qu'observer la dynamique d'émergence d'une problématique de risque, avec ses déplacements : la CLI qui, peu à peu, se trouve marginalisée, puis la reprise d'une initiative là où on ne l'attendait pas vraiment, de la centrale elle-même, mais d'un acteur qui y occupe un rôle très particulier, le médecin, qui a une double appartenance : au monde médical et à l'exploitation nucléaire. Celui-ci joue de sa première appartenance pour mobiliser des acteurs extérieurs aux réseaux locaux, puis à la faveur d'une initiative nationale, enrôler toute la centrale dans son projet. Ce premier enrôlement entraîne d'autres : la sous-préfecture, les maires, le milieu médical local et d'autres. Mais il est clair également que ces différents enrôlements n'ont pas pour unique mobile le souci de la prévention et de la culture de risque. Il s'agit aussi pour la centrale EDF de faire en sorte que cette opération soit également une campagne de promotion, mieux de réhabilitation du nucléaire. A partir du moment où le discours de négation du risque n'est plus tenable (après Tchernobyl et avec la menace latente que font peser les installations de l'ex-Europe de l'Est), il devient nécessaire de le réorganiser en faisant sa part au risque. Mais le nouveau message - "le risque zéro n'existe pas" - désigne un risque résiduel "hautement improbable", comme il est d'usage de le qualifier, qui n'a guère gagné en crédibilité. Il est d'ailleurs toujours mis en

scène dans le contexte de la sécurité, encore renforcée par la nouvelle parade qu'est l'iode. On a vu en effet que le risque nucléaire n'était mis sur la place publique que réduit, "reformatée" aux dimensions de la parade dont on disposait. Cependant il apparaît de plus en plus clairement que l'équivalence entre un petit comprimé blanc et un phénomène de l'ampleur du risque nucléaire ne peut tenir durablement ²⁶. La problématique qui se dessine à l'horizon de notre scène étroite, suggérée par la collectivité concernée, porte sur la gestion à long terme des effets nocifs du nucléaire, que ce soit en terme de mitigation d'un éventuel accident, ou en terme de gestion de l'ensemble de la filière en marche normal, jusqu'aux problèmes des déchets radioactifs à vie longue. Sur tous ces points, peu de réponses sont apportées à l'inquiétude de l'opinion publique, et celles qui sont apportées lui paraissent peu satisfaisantes (comme celle de l'enfouissement des déchets dans des couches géologiques profondes). Il apparaît alors que derrière le "théâtre" de cette opération, se profile un autre enjeu, crucial pour l'exploitant : le renouvellement du parc nucléaire dans les quinze ou vingt prochaines années. Sans nul doute, cet enjeu était présent à l'esprit des acteurs du système nucléaire, en particulier d'EDF, contrebalancé cependant par une autre question cruciale, celle de la responsabilité politique et judiciaire, incontournable depuis l'affaire du sang contaminé. Ces enjeux, sensiblement divergents, ont déterminé l'intensité et les formes de l'engagement de l'exploitant (et des pouvoirs publics locaux) dans la mise en oeuvre de la décision du ministre de la Santé.

Mais quelles que soient les intentions sous-jacentes des acteurs, une brèche a été ouverte dans un système jusque-là clos sur lui-même, qu'il n'est au pouvoir d'aucun d'entre eux, aussi puissant soit-il, de refermer ou de diriger à sa convenance.

²⁶Au cours des réunions publiques, les pourcentages d'iodes radio-actifs dans le nuage ont fortement variés dans le discours des techniciens (tantôt ils donnaient le chiffre de 90 %, tantôt de 65 % ou 80 %, tantôt ils parlaient de la "plus grande partie"). C'est au cours d'une réunion informelle, en fin de campagne, que le calcul exact a été fait, aboutissant au taux de 30% ! A une réunion publique suivante, adressée, il est vrai, à un public médical spécialisé, c'est ce chiffre qui a été annoncé, ouvrant la voie à une discussion sur les autres radio-éléments.

Conclusion.

En fait, l'enquête que nous avons menée sur plusieurs terrains, montre que l'insertion de la question du risque au coeur des scènes locales ne se décrète pas. Elle nous enseigne, au contraire, que l'intention de traiter la question du risque, complexifie à l'extrême le fonctionnement des scènes, les soumet à des processus de construction/déconstruction, les font entrer dans des zones de turbulences aigües qui rendent celles-ci très fragiles. Les scènes de risques ont la particularité, non seulement d'être animées et conflictuelles mais aussi particulièrement instables, labiles et plurielles. Beaucoup de discussions se produisent sur scène ou bien, simultanément, sur plusieurs scènes, et sont donc visibles. D'autres sont plus discrètes; elles se déroulent en coulisse mais peuvent influencer malgré tout le jeu des acteurs et participer ainsi à la mise en scène. D'autres encore échappent au monde de la théâtralisation, sont carrément hors scène, invisibles, jusqu'au jour où elles apparaissent subitement sous les feux de la rampe... Bref, "la scène locale de risque" est une "notion problème" au sens où ce n'est pas le risque qui institue la scène, mais bien plutôt des réseaux complexes d'interactions, à la fois ostentatoires et discrets, qui instituent le risque, mais de façon chaotique, aléatoire, paradoxale et incertaine.

En effet, contrairement à ce que laisse entendre la notion et à ce qu'il se passe dans d'autres champs, l'objet supposé être à la source des négociations n'a pas d'existence en soi. S'effrite alors le schéma idéal, qui consiste, dans un premier temps, à définir l'aléa, puis, dans un second temps, à débattre, entre acteurs concernés, des mesures optimales qui doivent être prises pour le réduire et répartir les coûts de la protection. Un tel ordonnancement des séquences de discussion est exceptionnel. Même lorsque, pour définir l'aléa, on en appelle à "l'objectivité de la science". Dans le cas des inondations de l'Isère, c'est la prise en compte de la vulnérabilité - les dommages qui peuvent affecter des zones extrêmement sensibles d'un point de vue économique - qui détermine l'aléa de référence, la crue bicentennale et non l'inverse. La mobilisation des experts scientifiques à Saint-Barthélémy de Séchilienne ne produit que des controverses et laisse les décideurs dans la plus grande incertitude. En effet, la probabilité d'occurrence de l'événement redouté varie, selon les experts, de zéro à un, soit du non-événement - le glissement en miettes - au cataclysme - l'effondrement de la montagne suite à un séisme -. Mais les experts sollicités pour faire une étude d'avalanche dans la communes des Houches, sont, peu ou prou confrontés au même

problème. Quels aléas peuvent-ils scientifiquement définir quand toutes sortes d'avalanches sont envisageables ? De la plus anodine à la plus extrême, sans jamais pouvoir vraiment être certain des limites de la pire d'entre elles ?

Finalement, faute de pouvoir vraiment définir, a priori, quel est le risque contre lequel se prémunir et à partir duquel discuter de l'optimisation de la protection, les acteurs s'engagent dans de multiples procédures, formelles et informelles, qui, implicitement, assurent le calibrage du risque. Du coup, on peut se demander si les sociétés modernes ne procèdent pas, au bout du compte, comme les sociétés traditionnelles qui ne cherchaient pas à se représenter le risque et, de fait, le calibraient par l'ouvrage ? Pas tout à fait, car à la différence des sociétés traditionnelles, les sociétés modernes aspirent de plus en plus à domestiquer le risque et peuvent donc à tout moment, réintroduire cette question dans les procédures de normalisation et troubler, ainsi, les processus de décision. C'était la survenance des événements calamiteux qui pouvait générer autrefois la destabilisation. Aujourd'hui, celle-ci ne procède pas seulement de l'occurrence du risque; elle résulte aussi de la simple prétention à poser le risque comme objet de la délibération. Les scènes locales de risque sont donc des instances d'une grande fragilité. Un rien peut les destabiliser et modifier l'objet même de la discussion.

Ainsi, le nombre, la qualité, le statut des acteurs qui s'impliquent ou se désimpliquent dessinent en fait les limites de la scène et par voie de conséquence le contour des risques censés être traités. En effet, le risque n'est pas donné préalablement à toute discussion; tous les acteurs concernés ne sont donc pas clairement identifiés. C'est alors leur mobilisation respective qui va contribuer à moduler le risque, et non l'inverse. L'histoire de Séchilienne fait clairement apparaître ce phénomène. Lorsque le risque est "découvert" par le Délégué au risque majeurs, une partie seulement des habitants directement concernés intervient sur la scène : ceux qui veulent quitter le site menacé et qui entendent que les pouvoirs publics prennent des mesures d'expropriation. Or, leurs objectifs finissent par s'inscrire dans la logique des experts mandatés pour ausculter la montagne. Socialement, ceux-ci ne rencontrent donc aucune opposition dans leur quête d'identification du risque, lequel n'aura de cesse de s'amplifier avec le temps. La conjonction de la mobilisation habitante et experte aura pour conséquence de fixer l'attention sur le risque extrême. Par contre, l'intervention ultérieure de ceux qui refusent l'expropriation modifie le regard porté sur le risque. Pesant de tout leur poids sur la scène locale, les habitants du collectif vont tenter de minimiser le risque virtuel, notamment en disqualifiant la compétence des experts.

L'exemple de la gestion du risque nucléaire autour de la centrale de Saint-Alban montre aussi comment l'intervention d'un nouvel acteur peut contribuer à redéfinir l'objet de la négociation. C'est en effet l'arrivée, sur la scène, du médecin de la centrale qui va modifier les représentations du risque nucléaire et rendre celui-ci domesticable.

Notons cependant que la fluctuation des acteurs intéressés au traitement du risque n'est pas systématique. Il y a en effet, de ce point de vue, des scènes (provisoirement ?) stables comme par exemple celle du Bourgeat où le nombre d'acteurs potentiellement concernés n'est pas vraiment extensible. Il est vrai que le cas de l'avalanche est un peu particulier. Même si tous les types d'événements peuvent être envisagés, il reste que le territoire de l'avalanche est quand même circonscrit. Dans ces conditions, l'intensité du risque et le nombre d'acteurs sont très faiblement corrélés. L'éventuelle introduction de nouveaux acteurs sur la scène a alors peu de chance de modifier la construction sociale du risque.

La fragilité des scènes de risques procède aussi de la faible légitimité des acteurs en présence et de l'incertitude qui plane sur ce qu'ils représentent exactement. Les procédures formelles prévoient, outre la présence évidente de l'Etat et des élus locaux, une représentation de la société, par le biais des associations, de syndicats ou d'organismes sociaux-professionnels. C'est le cas pour les CLI autour des grands établissements énergétiques ou pour les CARIP (commissions d'analyse des risques et de l'information préventive) dans les départements. Sur le terrain, cependant, les scènes se constituent - dans des contextes plus ou moins critiques - sous la pression d'acteurs sociaux largement auto-convoqués. Les enjeux et les intérêts qu'ils représentent ne bénéficient, là encore, d'une reconnaissance que pour autant que le consensus établi le permet. Il n'y a aucune évidence à ce que ce soit des associations de protection de la nature, ou même des syndicats de salariés qui représentent, dans une CLI, la collectivité soumise au risque nucléaire. A St Alban, le jour où il s'agit de traiter véritablement du risque qui pèse sur un espace local, ces associations disparaissent de la scène. Dans ce cas, il s'agit d'une disparition par auto-élimination. Il peut arriver que l'éviction ou la marginalisation de certains acteurs se fassent au terme de processus plus conflictuels. Pendant quelques années, dans la commune de Saint-Barthélémy de Séchilienne, l'ADEHCA paraissait représenter les intérêts de tous les habitants de l'Ile Falcon - ce que ni les élus territoriaux, ni l'administration, ni les médias ne remettaient en question. Les habitants opposés au départ ne se sont imposés sur la scène qu'au prix d'une assez grande violence : pressions morales pouvant aller jusqu'à la menace

physique sur les leaders de l'ADEHCA, présence violente sur la voie publique etc. Sous le risque de Séchilienne, le conflit des intérêts finit par avoir une assez grande visibilité. Dans les scènes plus "tranquilles", l'indétermination des intérêts en jeu n'est pas moins grande, si elle est plus maquillée. A Magland, l'Etat se fait le porte-parole de victimes potentielles, dans les communes de l'aval, qui ne sont pas mobilisées et dont personne ne se soucie de déterminer avec exactitude le risque qu'elles encourent et celui que les mesures de protection imposées à la commune leur épargnent. La légitimité des acteurs en présence ne tient qu'au consensus obtenu et que pour autant que d'autres acteurs ne fassent pas irruption sur la scène pour contester ceux qui sont en place. Même en l'absence d'un tiers extérieur, la légitimité des acteurs de la scène est fragile, y compris celle de l'Etat. Au Bourgeat, le compromis parvient à s'établir au terme d'un procès croisé de délégitimation entre les experts représentant l'Etat et l'association de riverains - cette dernière mettant en doute la compétence des premiers et ceux-ci jettant la suspicion sur la moralité de celle-là.

La localisation même de la scène joue un rôle non négligable dans le calibrage du risque. D'où d'ailleurs un autre type d'instabilité, dès lors que les scènes se déploient sur plusieurs niveaux. Il semble qu'une forte localisation de la scène préserve de la démesure dans la construction sociale du risque. En revanche, la délocalisation autorise toutes les représentations. Détaché en quelque sorte du territoire concret "le risque" est abstractisé, et ce faisant ne connaît plus que les limites de la raison, que celle-ci soit savante ou vernaculaire. A Séchilienne, s'enchevêtrent une perception très localisée du risque et une perception extensive incluant toute une vallée très urbanisée. Les interactions constantes entre les deux scènes créent une situation de crise, générant des conflits sans fin. Même phénomène sur les bords de l'Arve. La vision des acteurs qui agissent à l'échelon communal est minimaliste comparée à celle des acteurs qui se réunissent autour du contrat de rivière. Pour ces derniers le risque d'inondation est tel qu'il est nécessaire de préserver des champs d'expansion de crues. Pour ceux de Magland le risque n'est pas assez fort pour justifier de telles contraintes, du moins, sur leur territoire.

Cette métamorphose du risque selon les scènes est aussi sensible dans le cas du risque nucléaire. Au niveau national, le risque nucléaire est tel qu'il pose directement la question de la politique énergétique de la France. Au niveau local, il est tout simplement contenu dans un comprimé pharmaceutique.

On ne parle donc pas des mêmes objets dans les différentes scènes qui se constituent autour d'un problème particulier. En fait, le risque est malléable dans sa représentation. D'autant plus malléable qu'il est virtuel. Mais les mécanismes qui l'amplifient ou le réduisent restent relativement opaques et ne sont pas maîtrisés. Personne n'est jamais assuré qu'un nouvel acteur ou qu'une nouvelle localisation de la scène ne va pas bousculer les représentations qui, à un moment donné, peuvent sembler acquises.

Mais il y a plus. Il paraît difficile de s'affranchir de cette opacité. En effet, de quoi est-on censé parler dans ces scènes ? Il s'agit, grosso modo, de définir, par l'échange et la discussion, non seulement l'aléa mais aussi quels sont les systèmes de protection ou de prévention que l'on souhaite mettre en place pour réduire le risque. Or, ces systèmes de protection ou de prévention ont un coût, économique, social, politique, écologique, esthétique etc...Par ailleurs ces systèmes dépendent aussi de l'avancée de la science et de la technique et ne sont donc pas aussi extensibles que la représentation que l'on peut avoir du risque. La protection et la prévention sont donc forcément limitées ce qui s'exprime par le fait que le risque nul est un horizon inaccessible.

Les discussions qui s'ébauchent sur la mitigation du risque portent alors essentiellement sur la définition des "seuils de risques acceptables" soit sur les niveaux de sécurité que l'on entend mettre en place, compte tenu des contraintes du moment. En clair, il s'agit de définir le seuil à partir duquel - pour des raisons de coût - on renonce à augmenter les dépenses de sécurité.

Deux cas peuvent se présenter. Soit le risque est insignifiant et les seuils sont très vite atteints. Le risque résiduel est alors acceptable car il est mineur. Soit le risque est exorbitant, mais les moyens sont limités. Le risque résiduel devient alors - par la force des choses - acceptable; mais cette fois-ci, parce que les moyens sont limités. En général, c'est la rareté de l'occurrence du risque qui le rend acceptable. Mais pas toujours : des risques importants et relativement fréquents sont, par exemple, acceptés dans certains départements d'outre-mer.

C'est évidemment ce second type de "risque acceptable" qui est socialement problématique. Il oblige d'envisager à nouveaux frais, les enjeux de la négociation autour du risque. Car choisir des seuils de protection et de prévention, c'est aussi choisir des seuils de non protection. C'est donc, concrètement, choisir quels sont les populations, les biens, les espaces etc.. que l'on renonce à protéger.

C'est cet implicite de la négociation qui pose problème et qui fait que les scènes locales de risque baignent dans une certaine opacité. Or, elles ne peuvent faire l'économie de cette opacité. Une mise en lumière des ambiguïtés de la notion de risque acceptable, une mise à plat de ses contenus aurait pour effet de bloquer toute discussion et de figer des oppositions irréductibles. On ne voit pas, en effet, comment il serait possible, à un acteur quel qu'il soit, et plus particulièrement à un acteur public, de nommer et d'énumérer les groupes sociaux dont il est décidé qu'on ne protégerait pas leurs biens et leurs vies. Les débats sur les zones rouges dans les cartographies de risques naturels et industriels renvoient au fond à cette question, au-delà des résistances locales à la dévalorisation foncière. Quand on délimite une telle zone - qui traduit indistinctement un risque fort sur les personnes et sur les biens - et que l'on n'a pas, dans le même mouvement, la possibilité légale de déplacer les populations anciennement installées, ni celle de supprimer l'aléa, l'affichage public du risque revient à désigner une catégorie de personnes abandonnées à la menace - une population en sursis. D'où les aménagements parfois consentis par l'administration dans cette zone, comme dans ce PER inondation qui concède que là où un tissu urbain existe en zone rouge, il n'est pas illicite d'en combler les trous - manière de dire aux résidents qu'il n'est pas tout-à-fait absurde de vivre dans un espace réputé à haut risque ¹. Le flou qui entoure la zone rouge, où l'on ne démêle pas le risque pour les vies humaines et le risque pour les activités et les biens, atténue la charge explosive que recèle l'affichage de risques que les parades disponibles ne réduisent pas de manière significative. Prise dans l'étau d'une politique qui promeut l'affichage radical du risque tout en affirmant que le risque nul n'existe pas, la société choisit implicitement le maintien de la paix sociale, en formatant le risque affiché aux dimensions de ce qu'elle est susceptible d'assumer. La posture héroïque qui la sous-tend - regarder sans sciller le danger en face - ne peut être celle d'aucun des acteurs impliqués. On constate en effet qu'il n'y a pas de rôle défini d'avance : tantôt c'est l'Etat qui reconfigure le risque, comme cela a été le cas à propos du risque nucléaire recalibré aux dimensions du cancer de la thyroïde, tantôt ce sont les élus locaux, comme on l'a vu à Magland, tantôt ce sont les résidents comme au Bourgeat où le risque d'avalanche finit par prendre la forme de la dernière avalanche subie, tantôt enfin, ce sont de simples mesures technico-administratives qui définissent le risque comme dans le cas du Drac-Isère.

¹ Il s'agit du PERI de Brives-Charensac, en Haute-Loire, élaboré après la crue catastrophique de 1980, qui fit 9 morts. Voir Nadège Bouquin, Geneviève Decrop, Claude Gilbert, Marie-Pierre Touron, *La crue de la Loire du 21 septembre 1980 - Culture de risque et sécurité collective*, GRRM, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1990.

Ce qu'il se passe à Séchilienne, dans cet ordre d'idée, est significatif : les habitants de l'Ile Falcon qui refusent d'être évacués, ne disent jamais qu'ils acceptent de courir un risque; ils s'efforcent de démontrer que ce risque n'existe pas, en situant leurs arguments au niveau de l'expertise officielle, c'est-à-dire en mobilisant, eux aussi, une expertise scientifique.

Que ce soit du point de vue des acteurs impliqués ou que ce soit du point de vue des objets traités, les scènes locales de risque sont donc des instances à légitimité faible, précaire. Dans certains cas extrêmes (Séchilienne), elles s'apparentent davantage à des entreprises de délégitimation des acteurs qui s'y exposent, qu'à des lieux de construction de l'action collective. Le phénomène peut surprendre, et l'on aurait pu croire que dans des sociétés frappées par la crise généralisée des systèmes de référence et la perte d'efficacité des normes, les liens sociaux se resserrent autour de la valeur minimale que représente l'enjeu vital, l'alternative vie/mort. Claude Gilbert, s'interrogeant sur le sens de cette saisie d'"objets extrêmes", que sont les risques majeurs, par des politiques publiques émergentes, posait l'hypothèse, qu'au travers de ces objets, se réaffirmait une nature du politique traditionnelle, voire "archaïque", que la complexité de la société et les grands dispositifs de gestion publique routiniers ont eu tendance à dissoudre. "A partir d'une hypothèse extrême que nul ne peut écarter, toute la société est ainsi convoquée, en même temps qu'un pouvoir défini dans la forme la plus classique est appelé à assumer pleinement ses responsabilités, y compris hors des normes habituelles", écrit-il. Il apporte cependant un correctif de taille à cette hypothèse en montrant que le pouvoir dont il s'agit a perdu la plupart de ses armes, et que son efficacité est à comprendre dans l'ordre du symbolique, voire du rhétorique ². Les scènes locales que nous avons analysées dans cette recherche montrent que les instances de débat constituées autour d'une hypothèse extrême sont sujettes au même effritement du politique, au

²Claude GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême - Catastrophes et Politique*, Paris, l'Harmattan, 1992. La conclusion de l'ouvrage met en évidence les ambiguïtés de ce type de politique publique : "Faut-il voir dans l'émergence de tels problèmes une tendance du politique à se définir par rapport à des questions extrêmes, ce qui ne peut que susciter des interrogations au sein des démocraties modernes ? Ou ne faut-il voir là qu'un aménagement de l'instance politique qui, en marge de problèmes structureaux, définit des objets lui assurant sa conservation dans son état le plus classique ? Dans ce cas, l'intérêt porté à des questions extrêmes appelant des démonstrations de pouvoir ne serait que la contrepartie d'une perte acceptée du "pouvoir du pouvoir" dans les sociétés complexes." Voir également, Geneviève Decrop, Claude Gilbert, L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs, in *Revue Politiques et Management public*, vol 11, n°2, 1993.

même brouillage des normes et des références que celles qui ont pour objet des questions plus routinières.

En réalité, il se peut fort bien que l'énigme ne soit qu'apparente. Ce qui maintient ces scènes dans le clair-obscur où s'élaborent les consensus mous, tient probablement au caractère vital de la menace et au risque de décohésion sociale qu'elle comporte. Dans le même temps, où certains acteurs publics tentaient d'imposer une conscience collective des risques dans toute leur intensité dramatique, la figure de la victime devenait une figure centrale du débat social et politique. Alors que jusqu'à peu, la victime n'avait guère d'autres raisons d'être, dans l'arène judiciaire, que de soutenir l'action du ministère public, elle a acquis, au cours des quinze dernières années, le rang et le statut d'acteur à part entière³. Plus, elle est devenue la seule figure incontestable dans l'espace public, auréolée d'une légitimité qui fait défaut à tout autre type d'acteurs. Parmi toutes les raisons qui peuvent expliquer ce phénomène, joue très fortement la "passion de l'égalité" qui, selon Tocqueville, travaille profondément les sociétés démocratiques et qui, au fil de leurs approfondissements, finit par interroger la mort elle-même. Il faut sans doute suivre Antoine Garapon quand il évoque la victimation en ses termes : "comme si l'évolution de la société démocratique lui faisait retrouver cette idée qu'aucune mort n'est naturelle et qu'à défaut de l'attribuer à une volonté positive, on peut toujours l'imputer à une négligence"⁴. Les sociétés démocratiques ne peuvent admettre en leur sein, sans se renier elle-même, une part sacrificielle. L'interdiction du sacrifice, le tabou dont il est l'objet, alors même que la détermination de seuils de protection est inhérente au processus même de prise en compte des risques, explique à la fois les obscurités et les non-dits dans lesquels baignent les discussions et la grande fragilité des scènes de risque. Sur la scène de la prévention, impossible de mettre en évidence que, sous le terme "risque acceptable", peut éventuellement se cacher une population exposée sans protection. Une telle scène se tient dans l'ombre portée de la menace mortelle, sans jamais pouvoir l'attaquer de front. Mais sur la scène de la réparation, une fois la catastrophe survenue, les victimes sont là pour jeter toute la lumière sur ces non-dits et requalifier, les compromis autrefois passés, en compromissions. La scène devient alors judiciaire et le risque pour les acteurs responsables se commue en risque pénal. Faut-il y voir,

³ Elle a aussi ses associations de défense, et même ses spécialistes et ses professionnels sociaux, que Gina Filizzola et Gérard Lopez recensent dans un "Que sais-je ?" : *Victimes et victimologie*, PUF, 1995.

⁴ Antoine GARAPON, *Le gardien des promesses - Justice et démocratie*, Paris, Odile Jacob, 1996. P 103

à la suite de certains commentateurs, "le retour de la mécanique sacrificielle" (Garapon⁵), une "résurgence sociale de l'accusation" (Ricoeur⁶) qui tiendrait davantage du désir archaïque de désigner des boucs émissaires (Garapon et Bruno Latour ⁷) que de l'exigence de vérité ?

Ces interprétations, dans leur convergence, forcent la conviction, et elles pointent sans aucun doute une dérive, ou un risque de dérive, très présent dans les sociétés dites complexes, "déboussolées" par l'effondrement des références et la mise en évidence de l'impuissance du pouvoir. On peut cependant avancer une autre explication, qui ne les invalide pas, mais tente de discerner dans ces phénomènes sociaux paradoxaux et pour le moins polysémiques, une tentative de mettre malgré tout en oeuvre ce "management de l'impossible", comme le qualifie Romain Laufer, qu'est la gestion des risques majeurs ⁸. La victime, réelle ou potentielle, est aussi là pour rappeler qu'on ne peut aller trop loin dans le consensus opaque et pour y mettre un coup d'arrêt. Avec elle, fait retour l'exigence de transparence, sans laquelle l'action publique perdrait définitivement sa crédibilité et sa légitimité.

Dans les sociétés démocratiques "post-modernes", dites "complexes", il n'y a sans doute d'action politique possible que dans cette dialectique incessante entre les processus d'auto-régulation, invisibles et anonymes, mais sans lesquelles aucune pérennisation des systèmes socio-techniques n'est possible, et une transparence dont les démocraties ne peuvent pas non plus faire l'économie. Nos scènes locales de

⁵ Antoine Garapon, déjà cité, qui s'interroge ainsi : "développer notre droit de la responsabilité est nécessaire à condition que cette extension ne cache pas le retour des mécanismes les plus archaïques de la victime émissaire et de la loi du talion". p 103

⁶ qui y voit également un paradoxe, qu'il pose ainsi : "Tout se passe comme si la multiplication des occurrences de victimisation suscitait une exaltation proportionnelle de ce qu'il faut bien appeler une résurgence sociale de l'accusation. Le paradoxe est énorme : dans une société qui ne parle que de solidarité, dans le souci de renforcer électivement une philosophie du risque, la recherche vindicative *du* responsable équivaut à une reculpabilisation des auteurs identifiés de dommages. Il suffit de voir avec quels sarcasmes l'opinion publique a accueilli le fameux "responsable, mais pas coupable" de Georgina Dufoix." Paul RICOEUR, *Le concept de responsabilité, essai d'analyse sémantique*, in *Esprit*, nov 1994.

⁷ Bruno LATOUR, Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, dirigé par Claude Gilbert, Actes de la première séance, 15 novembre 1994.

⁸ Romain Laufer, *L'entreprise face aux risques majeurs - A propos de l'incertitude des normes sociales*, L'Harmattan, Paris, 1993.

risque sont "installées" dans la tension irréductible entre ces deux pôles, si tant est qu'on puisse employer un tel terme pour désigner des équilibres aussi instables. Pour autant, sont-elles frappées de paralysie ? Ce n'est nullement ce qu'on constate. Dans toutes les situations que nous avons observées, y compris dans la plus conflictuelle et la plus insoluble d'entre elles (Séchilienne), des décisions ont fini par être prises qui ont eu une portée pratique - que ce soit sous forme d'un dispositif technique ou d'une reconfiguration du plan d'aménagement. On pourra objecter que ce résultat diffère peu de ce qui aurait été obtenu dans un cadre traditionnel, qui se serait de surcroît épargné la mise en scène dramatique du risque. C'est oublier que la gestion du risque dans la société contemporaine a à se colleter avec l'éclatement des territoires et la diffraction des légitimités, face auquel le pouvoir central a perdu nombre de ses attributs régaliens. Bien au-delà des dispositifs pratiques, c'est bien la question de la légitimité qui est au centre de la problématique des risques, et sur ce point le politique ne peut offrir que des réponses symboliques.

On peut voir une de ces réponses dans la dernière loi traitant de la prévention des risques, la loi du 2 février 1995 souvent évoquée dans ce texte. Pour la première fois, un texte tente de démêler l'amalgame entre le risque vital et le risque économique, amalgame qui avait largement contribué à enliser les négociations locales. La loi dit que quand un risque pesant sur les vies humaines est dûment identifié comme tel, sans possibilité de prévention (article 11), il faut déplacer sans plus tarder les populations exposées, et ce à un coût assumé par la collectivité nationale. Les victimes potentielles ne sont plus abandonnées à leur sort. Ainsi est rétablie l'égalité républicaine et démocratique devant les risques que la création des zones rouges avait un instant menacée. La mesure a une portée symbolique incontestable, bien qu'il soit prévisible que, dans la pratique, elle créera autant de problèmes qu'elle n'en résout, ainsi que son application à St Barthélémy de Séchilienne le laisse penser. La distinction a encore une autre avantage : celle de rendre à la négociation locale les espaces à risque sur lesquels ne pèsent pas de menace vitale. Le compromis qui peut s'y établir entre les intérêts liés à la protection et les intérêts liés au développement local acquiert une légitimité, qui faisait jusque là défaut aux scènes de risque.

En effet, un des maux dont souffre la négociation locale des risque est l'absence de légitimité. Nous avons déjà noté que le pragmatisme qui fonde cette négociation n'avait, dans la culture politique française, aucune lettre de noblesse⁹. Il ne se référait à

⁹Christine Dourlens, *Figures du pragmatisme ...*, Op. cit..

aucune doctrine philosophique, contrairement à ce que l'on observe dans la culture anglo-saxonne. L'approche pragmatique des risques qui se répand dans le territoire n'est alors qu'un palliatif face aux impasses de l'approche rationnel-légale. Les récentes évolutions législatives dont nous venons de faire état contribueront-elles à rapprocher ces négociations de la légalité républicaine ? Non qu'aujourd'hui, elles soient illégales; elles sont seulement soumises à une incertitude juridique profonde, qui aggrave leur précarité. Celle-ci, au moins, peut être réduite.

Mais quel que soit le renfort politique qui peut leur être apporté, il reste que les scènes que nous avons observées ne sont pas véritablement des scènes, mais des moments d'émergence dans l'espace public, de visibilité plus ou moins intense, de réseaux d'acteurs enchevêtrés, ou peut-être faudrait-il mieux dire, à la suite de Bruno Latour, d'"actants", puisqu'ici l'humain et non-humain, le social et le technique, se mêlent inextricablement. Ce qu'il se passe dans l'agencement de ces réseaux reste opaque aux yeux du public, mais ne doit pas pour autant être disqualifié. Il y va de l'auto-régulation indispensable aux systèmes complexes. Cette part d'ombre ne nous chagrine que parce que nous sommes profondément attachés à un modèle de la décision où l'échange d'arguments rationnels a, seul, droit de cité. Il faut alors peut-être admettre que le raisonnable, la raison publique ne se réduit pas au rationnel, et encore moins à la seule rationalité technico-scientifique, que les croyances, les affects, les valeurs, les traditions ne peuvent être rejetés purement et simplement dans l'"irrationnel" et dévalorisés comme tel. Les scènes locales de risque, si peu théâtrale qu'elles soient, retrouvent alors une certaine dignité politique ... et, qui sait, un avenir.