



MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

# **Arts pratiques des plans de prévention des risques-inondations**

**Politiques du risque à l'Equipement : faire émerger des doctrines pratiques**

*Code PRM : DRAST*  
*Code de nomenclature : 70-06*  
*Marché n° DR/PVS/3*  
Rapport

**Jean G. Padioleau**

22 novembre 2002

**10, rue Auger - 75020 Paris - tél. 01 43 70 17 57**  
SIRET 329 673 305 00036 APE 741 E

# Sommaire

---

<b>Avertissement</b>	
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>I - PROBLEMES DE L'ACTION PUBLIQUE : « SOLUTIONNER » OU REGLER ? .....</b>	<b>9</b>
<b>Qu'est-ce qu'un problème d'action ? .....</b>	<b>13</b>
Complexité des problèmes.....	14
Des représentations pratiques, collectives et agissantes .....	15
Plasticité des représentations.....	16
Questions et réponses .....	18
Omniprésence des jugements.....	19
Interdépendances et interactions .....	20
Systèmes concrets d'acteurs.....	22
Problèmes simples, problèmes complexes.....	24
Mettre les problèmes sur la table .....	25
<b>“ Solutionner ”, régler des problèmes ? .....</b>	<b>32</b>
<b>II - PROBLEMES DE PPRI.....</b>	<b>36</b>
<b>Les PPR : une action collective.....</b>	<b>37</b>
<b>Formes des problèmes pratiques fondamentaux de l'action collective des PPR.....</b>	<b>43</b>
Le triangle des régulations : efficacité, ambiguïté, incertitude.....	43
Le triangle des régulations en exercice.....	44
<b>Problèmes de régulation des PPR : logiques d'action collective en exercice..</b>	<b>47</b>
Problèmes d'efficacité .....	47
Problèmes d'ambiguïtés .....	50
Problèmes des incertitudes stratégiques .....	52
<b>Enseignements des Arts Pratiques.....</b>	<b>55</b>
Variété et hiérarchie des régulations .....	55
Problèmes-clés .....	56
Leviers.....	57
Des équilibres précaires.....	59
<b>III - UNE PRAGMATIQUE PROCESSUELLE DE L'ACTION PUBLIQUE : LES PPR.....</b>	<b>64</b>
<b>L'action collective émergente.....</b>	<b>65</b>
Activer interdépendances et interactions.....	65
Structurer des règles du jeu : l'initiative de l'Etat.....	67
Savoir jouer ET pouvoir jouer à l'action collective.....	68
Concertation ? Culture du risque ? Nécessité d'un regard critique .....	70

<b>La production des PPR : couplages/découplages de l'action collective .....</b>	<b>72</b>
Le quatuor de l'action.....	72
Activation du quatuor .....	80
Problèmes de couplages et de découplages dans l'action collective .....	81
Phénomènes de découplages : externalisation, indigénisation .....	84
<b>« Pragmatiser » l'action collective des PPR .....</b>	<b>86</b>
L'économie politique des attentes et des publics d'acteurs.....	87
Contributions à la création, à la destruction de valeurs.....	98
Design de processus.....	103
Cibler les problèmes-pivots .....	106
Réussir le cycle de vie des PPR.....	109
<b>EN GUISE DE CONCLUSION.....</b>	<b>112</b>
A contrevent.....	113
Généralisations .....	113
<b>ANNEXES.....</b>	<b>109</b>

*Aux futures générations d'entrepreneurs  
de l'action collective publique*

« **C'est une bonne question :**

Que faire pour être sûr que la maison que je vais acheter n'est pas en zone inondable ?

Renseignez-vous d'abord sur le niveau le plus haut atteint par les eaux au cours des cent dernières années. Ensuite, demandez à la mairie si la zone est inondable ou fait partie d'un plan de prévention des risques (PPR). Si la probabilité d'inondation est forte, renoncez à votre achat. ».

*MAIF infos, juin 2002.*

## Avertissement

Ce mémoire est tout à fait traditionnel. Il propose des exercices de **doctrine** ou pour mieux dire des modes opératoires de voir, de penser et d'agir : des *Arts Pratiques* de l'action collective publique.

La compétence scientifique et technique, la rectitude du service du bien commun, l'excellence dans l'exercice des *Arts Pratiques* sont au cœur de l'Institution des « Ponts et Chaussées ». Ce mémoire se réclame de cette tradition sans prix, à contrevent du prosélytisme de « la fin de l'intérêt collectif ou de l'Equipement ».

S'inscrire dans cette tradition, la valoriser est tout à fait post-moderne nonobstant la vogue des idées fausses et des lieux communs des bateleurs en gouvernance et en prospective. En contrepoint à ces coquecigrues, l'annexe « *La Société du Risque et le Ministère de l'Equipement post-moderne* » expose sans fard les fondements engagés de l'économie politique des *Arts Pratiques* de l'action publique.

Les *Arts Pratiques* s'en tiennent, dans les pages qui suivent, à offrir un devoir de doctrine de l'action publique quitte à laisser en suspens les travaux d'instruction et d'initiation qui relèvent d'un autre genre.

Un grand merci à tous ceux qui ont permis de mener à bien ces analyses. En particulier à Nicolas Monnet pour ses activités d'enquête et pour ses réflexions stimulantes, à Anne D. pour l'édition de l'étude.

Jean G. Padioleau

# Introduction

---

Les *Arts Pratiques* des Plans de Prévention des Risques-Inondations (PPRI) mettent en forme les déroulements concrets de PPR prévus par la « loi Barnier » du 2/2/1995 qui « visent à limiter dans une perspective de développement durable les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles ».

Unique document réglementaire particulier aux risques naturels, les PPR « refondent » les procédures existantes : PER (Plan d'exposition aux risques), PSS (Plans de surfaces submersibles), délimitation des périmètres de risques (article R-113-3 du Code de l'Urbanisme), PZSIF (Plans de zones sensibles aux incendies de forêts). Les PPR ambitionnent de « simplifier l'élaboration des documents et de renforcer leurs contenus réglementaires ».

## Informations documentaires

Au vu des textes officiels les plans de prévention couvrent des « risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêts, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones ». La prévention des risques naturels est un **partage de compétences**. C'est-à-dire, explique le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) :

Compte tenu des responsabilités en matière de prévention des risques naturels, **L'Etat et les Collectivités Territoriales** doivent mettre en œuvre des actions de prévention des risques naturels :

**L'Etat** élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels (PPR) :

→ Article L.562-1 du Code de l'Environnement

**Les collectivités locales** prennent des mesures de prévention pour assurer la sécurité :

→ Article L.2212-2 du Code Général des Collectivités territoriales : « La police municipale comprend le soin de prévenir par des précautions convenables les accidents et fléaux calamiteux tels que les inondations, éboulements, avalanches ou autres accidents naturels ».

→ Article L.2212-4 du CGCT : « En cas de danger grave ou imminent le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ».

→ Article L.121-1 du Code de l'Urbanisme : Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux de l'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : « 3° [...] la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».

**L'information du public est une responsabilité conjointe de l'Etat et des collectivités locales :**

→ Article L.125-2 du Code de l'Environnement : « Les citoyens ont droit à une information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles ».

### **Le contenu d'un PPR :**

Le plan se compose d'une **note de présentation** qui doit présenter clairement :

- les raisons de la prescription du PPR
- les phénomènes naturels connus appuyés par des faits et des illustrations significatives
- les aléas, en faisant la part des certitudes, des incertitudes et en explicitant les hypothèses retenues
- les enjeux
- les objectifs recherchés pour la prévention des risques
- le choix du zonage et des mesures réglementaires répondant à ces objectifs.

Il comprend également le règlement et les documents graphiques qui distinguent le cas échéant les zones exposées à des risques et celles qui n'y sont pas directement exposées mais où l'utilisation du sol pourrait provoquer ou aggraver les risques.

Les PPR sont soumis à des séquences des procédures dessinées sans le graphique suivant. L'initiative revient au Préfet qui « élabore et met en application le PPR. Il le fait au titre de la responsabilité qui incombe à l'Etat de maîtriser les constructions dans les zones exposées à un ou plusieurs risques ». Au final, le PPR est annexé au POS devenu PLU comme « service d'utilité publique ».

### **Une procédure en quatre temps**

#### 1. La prescription

Au départ d'un PPR, il y a un arrêté de prescription pris par le préfet. Son périmètre couvre en principe un bassin de risques et peut porter sur tout ou partie de la commune exposée ou sur plusieurs communes.

C'est à partir de la notification de l'arrêté que la commune est informée officiellement de la procédure qui s'engage. Une information préalable lui est couramment fournie.

#### 2. Les consultations et l'enquête publique

Le projet de PPR doit être soumis à un ensemble de consultations :

- la consultation des conseils municipaux
- la consultation éventuelle d'autres organismes (selon le contenu du projet)
- l'enquête publique pour informer et recueillir l'avis de la population

#### 3. L'approbation

Le PPR est approuvé par le Préfet qui peut modifier le projet soumis à l'enquête publique et aux consultations, pour tenir compte des observations et avis recueillis. Après approbation, le PPR, servitude d'utilité publique, doit être annexé au Plan Local d'Urbanisme (PLU, ex POS).

#### 4. La publicité réglementaire

L'arrêté d'approbation n'est opposable qu'à l'issue des formalités de publicité : mention de l'arrêté dans le recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département et dans deux journaux locaux, affichage en mairie et mise à disposition du public du document.

**Le PPR est une « carte réglementaire » ou plutôt résulte, précise le Ministère, de « trois cartes » :**

- la carte dite des aléas

Elle est établie à partir d'une collecte d'informations permettant de caractériser les phénomènes naturels auxquels est exposé le bassin de risques.

Elle permet de localiser et de hiérarchiser les différentes zones d'aléas.

Dans [l'exemple du] cas de l'agglomération d'Angoulême, cette carte présente les limites des zones inondées et les hauteurs d'eau constatées.

- la carte des enjeux

Les enjeux ont fait l'objet d'une appréciation qualitative portant sur les modes d'occupation et d'utilisation du territoire dans la zone inondable : habitat, équipements sensibles, activités économiques, équipement publics, documents d'urbanisme.

Ils ont conduit à une représentation cartographique spécifique distinguant les centres urbains et leurs extensions proches d'une part, les zones non ou peu urbanisées d'autres part.

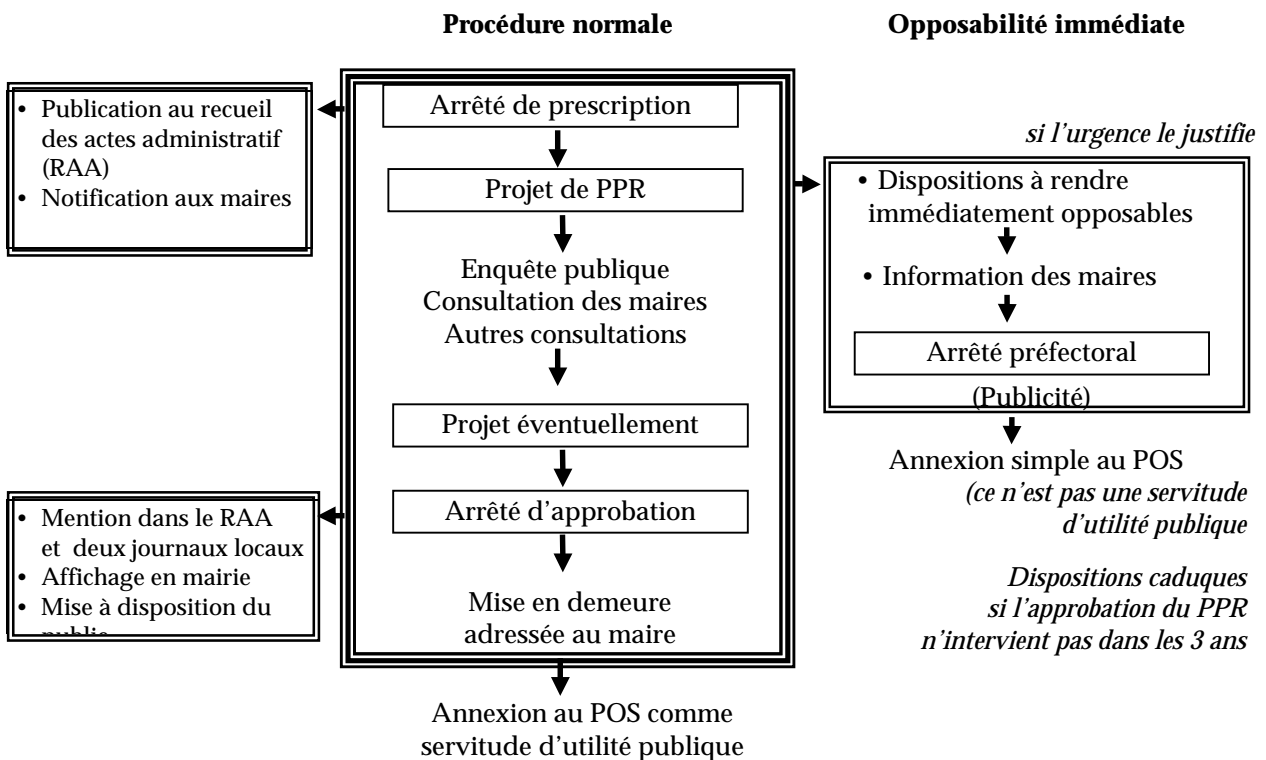
- la carte de zonage réglementaire

La superposition de la carte de aléas et de la carte des enjeux a débouché sur le zonage réglementaire du PPR. Le règlement différencie deux zones :

- la zone rouge dont le principe est l'inconstructibilité : il concerne les zones les plus exposées en raison des hauteurs d'eau atteintes et les champs d'expansion des crues.

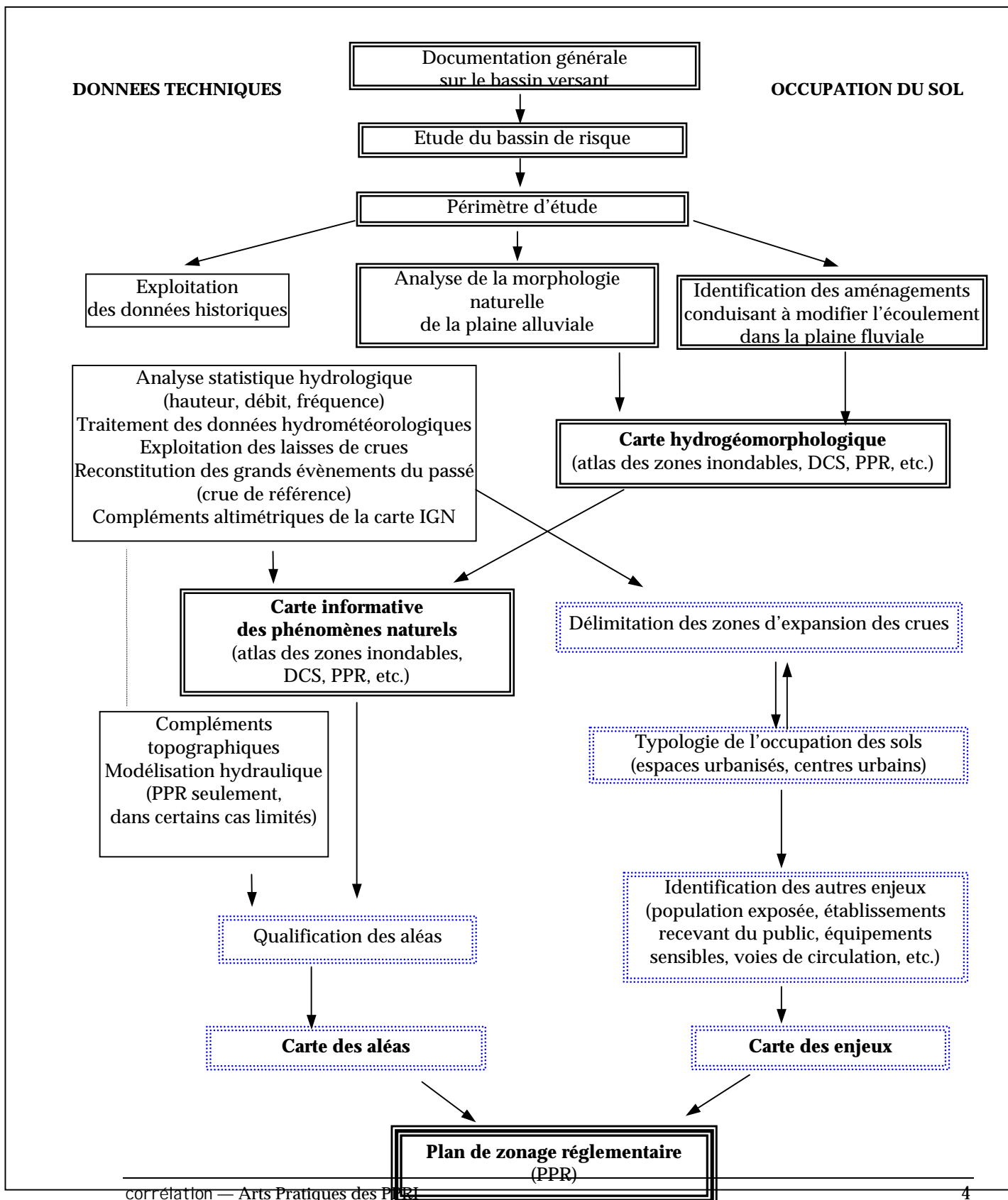
- la zone bleue où l'intensité du risque plus faible permet d'accueillir, sous réserve du respect de certaines mesures de prévention, des constructions nouvelles.

**La tableau suivant synthétise les principales étapes de confection des PPR :**





Pratiquement, les principales étapes des études de risques par exemple en matière d'inondations s'agencent ainsi :



## Démarches

Les analyses suivantes se préoccupent en premier des **risques d'inondations**. Dans ce champ de risques, des études de cas ont été conduites dans quatre départements (Alpes-Maritimes, Ardennes; Indre, Val-de-Marne) auxquelles s'ajoutent des enquêtes auprès de Directions d'Administrations Centrales (DAC) – Agriculture, Environnement, Equipement Intérieur. L'étude assemble des corpus d'observations multiples (entretiens individuels et collectifs, réunions, dossiers, courriers, coupures de presse, etc.) recueillies avec le souci de mettre à jour des pratiques, des activités concrètes, et de ne pas s'en tenir à l'examen de déclarations, d'opinions verbalisées.

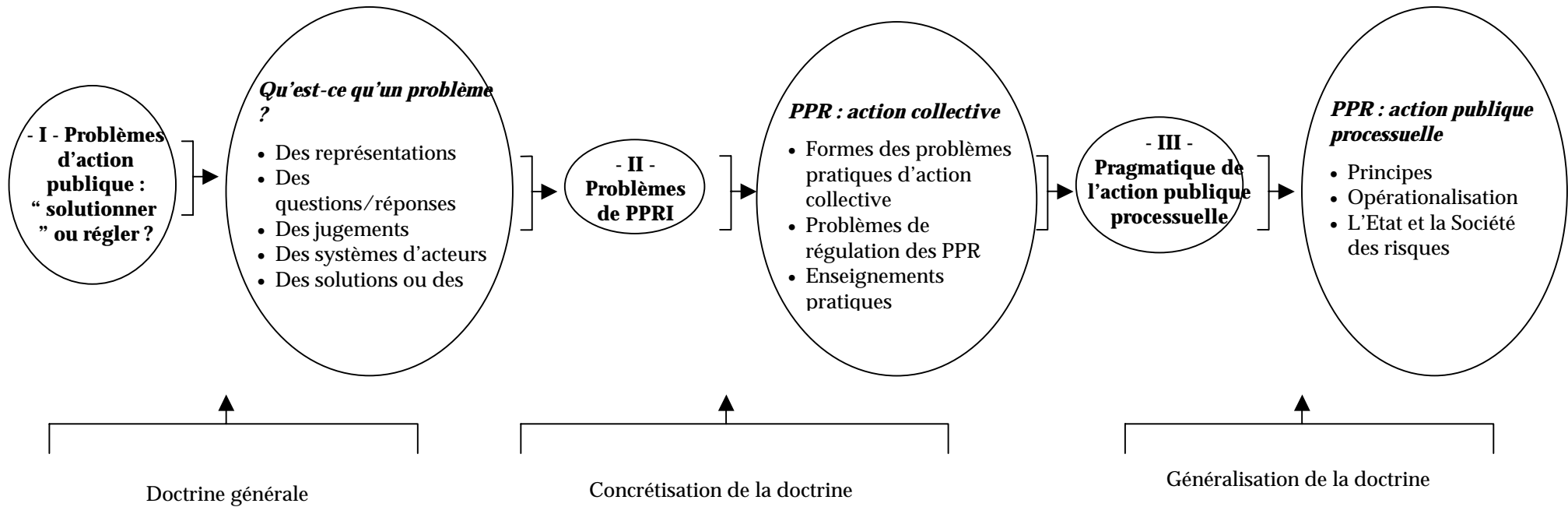
Les *Arts Pratiques* des PPR proposent une série d'exercices d'analyse de pratiques d'actions concrètes sans pour autant offrir des recettes prêtes à l'emploi pour agir ou des « checks-lists » de ce qu'il faut faire ou ne pas faire. Ces exercices évoquent des « retours d'expériences » de pratiques ou pour être à la mode des opérations de « réflexivité » par l'intermédiaire desquelles les protagonistes, les acteurs publics ou privés, individuels ou collectifs des PPR peuvent questionner, réfléchir aux pratiques, imaginer, dessiner ou mettre en place, le cas échéant, de nouvelles manières de voir, de penser et d'agir.

Dans cette perspective appelant les récepteurs de l'étude à des lectures actives, l'analyse promeut l'idée motrice de *problèmes*. Tout bonnement, nous agissons (ou n'agissons pas) parce que vous et moi rencontrons, éprouvons des problèmes. Ainsi, la présence de problèmes – des glissements de terrain, les dommages d'un cyclone, la surprise d'une éruption volcanique – presse à agir, ou à l'inverse les problèmes apparaissent par trop « compliqués » ou « imprévisibles » (secousses sismiques) pour les prendre à bras le corps. De même, les formulations, les exigences de programmes, de politiques, d'action publiques expérimentent sans cesse des problèmes de coordination, de contrôle nécessitant autant que faire se peut de les régler. A tort ou à raison, d'aucuns assurent que les échecs des prédécesseurs des PPR, les Plans d'Exposition aux Risques de 1982 (830 PER prescrits entre 1982 et 1995, 390 approuvés) peuvent être attribués aux problèmes, rencontrés ou anticipés, générés par les PER.

## Exercices

Les *Arts Pratiques* des PPR s'ouvrent par une grille générale d'analyse des problèmes d'action publique (§ I- **Problèmes de l'action publique**: « **Solutionner** », régler ?). Cette analyse met en forme des problèmes éprouvés par les acteurs, par les protagonistes engagés dans les PPR – sans prétendre en fournir une liste exhaustive. Cet exposé s'accompagne de la recherche des mécanismes générateurs, des ressorts producteurs des problèmes inventoriés ainsi que des réponses concrètes apportées par les PPR pour y répondre (§ II - **Problèmes des PPRI**). En effet, l'un des paradoxes constants de l'action est que par suite même des mesures entreprises (ou de l'inaction) ces dernières créent de nouveaux problèmes. Avertir les populations de risques sismiques au nom de la démocratie du risque mobilise des sentiments d'anxiété réclamant des interventions publiques urgentes, bien que les estimations d'occurrence et de dommages incitent plutôt, en France métropolitaine, à raison garder.

Ces diagnostics de problèmes et de leurs ressorts permettent au cours d'un dernier examen d'explorer des pistes d'action susceptibles de contribuer aux performances de la politique des PPR (§ III - **Une pragmatique processuelle de l'action publique**). Le déploiement des PPR laisse entrevoir des leçons et des enseignements généraux propices à la conduite des actions publiques. Sous la forme d'un schéma les démonstrations se composent des séquences suivantes :



Les *Arts Pratiques* des PPR s'apparentent à des démarches quasi-expérimentales. Les analyses pour la plupart rendent visibles, mettent sur la table nombre d'évidences communes, familières aux praticiens des terrain. Ces derniers peuvent juger au concret des *Arts Pratiques* au vu de leurs expériences quotidiennes, reprendre, polir, contester, exclure les analyses. Quelles que soient les réponses, les *stimuli* des *Arts Pratiques* induisent aux apprentissages. Les *Arts Pratiques* sont en quête, pour user d'une expression au goût du jour, de « bonnes pratiques ». La facture des analyses est celle de la doctrine offrant tout à la fois des diagnostics et des voies pour agir. Cette orientation ne fait pas l'impasse sur les travaux universitaires. Au contraire... Les *Arts Pratiques* prennent le risque de les soumettre à des épreuves, à des expériences concrètes.

I -

**P**ROBLEMES DE L'ACTION PUBLIQUE :  
« SOLUTIONNER » OU REGLER ?

C'est l'évidence : simples observations, interviews, enquêtes de terrains, examens de dossiers et d'opérations témoignent que la politique des PPR n'ignore pas des problèmes de déploiement. Rappelons pour mémoire quelques données d'almanach nécessaires en arrière-plan à la bonne intelligence de la politique des PPR :

- loi Barnier du 2/2/1995
- décret du 5/10/1995
- guides méthodologiques : général (1997), littoraux (1999), inondation (1999), incendies de forêt (2001).

Il revient aussi à des événements – Nîmes (1988), Vaison-la-Romaine (1992), Var (1994), Aude (1999), Seine-Maritime (2002), Somme (2002) – à des rapports de parlementaires et d'expertise – Ponton (1986), Bourrelier (1995), Lefrou (2000), Senegas (2000), Mercadol (2000), etc., Mariani (1994), Dauge (1999), Fleury (2001), etc. – d'activer les réalisations de PPR. Selon les scores établis par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) au 31 décembre 2001, dans 3 064 communes un PPR a été approuvé, dans 186 communes un PPR a été approuvé par anticipation, et enfin dans 4 946 communes un PPR a été prescrit.

Toutes ces circonstances conduisent le MATE et en première ligne la Direction de la Prévention, des Pollutions et des Risques (DPPR) à des affichages d'objectifs, à des activités d'actionnement des préfets, à des offres de crédits, à des activités de communication, à la fourniture de services de contentieux, au lancement de « Clubs de Risques ». Ces derniers sont lancés par la DPPR (mai 1999) avec le concours du CERTU, des DIREN et des CETE, ils facilitent les « échanges de pratiques entre services départementaux et les échanges techniques entre les services départementaux et les experts ». Des clubs fonctionnent dans 13 régions.

Le rapport annuel du Délégué aux risques majeurs ne manque pas de faire état de cet activisme :

#### **Les plans de prévention des risques naturels**

Une action lourde d'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) se développe depuis 1996. Rappelons que l'objet essentiel de cette démarche est de traduire par voie réglementaire à l'échelle communale ou intercommunale la prise en compte du risque dans le développement local. Les PPR relèvent de la responsabilité de l'Etat et s'imposent aux choix d'urbanisation des collectivités (POS notamment) ; établis à partir de la connaissance actuelle des risques, ils contribuent à orienter le développement et à définir les mesures de protection des lieux vulnérables occupés.

L'objectif dans ce domaine est ambitieux – 5 000 communes couvertes par un PPR à la fin 2005 – ce qui nécessite un rythme moyen annuel d'approbation de 650 dossiers (à la fin de l'année 2000, 2 550 plans étaient approuvés et 2 700 prescrits ; au cours de l'année 2000, 440 PPR ont été approuvés et 1 400 prescrits). Cette action de fond demande une mobilisation des préfets et des services départementaux et un renforcement des moyens humains affectés à la réalisation des PPR. Elle demande également la mise en place de moyens financiers conséquents (ceux-ci ont connu une progression constante, passant de 25 MF en 1997 à 80 MF en 2000 et 100 MF en 2001, notamment par la contribution du fonds de prévention des risques majeurs). Les principaux PPR approuvés concernent le risque inondation et se situent notamment le long des grands cours d'eau (la Loire avec le val d'Authion, Tours et Orléans, la Garonne à Agen et Moissac, la Seine à Créteil) ainsi que de leurs affluents tels le Cher, l'Allier et l'Oise. D'autres agglomérations aussi disposent maintenant d'un PPR : Angoulême, Cognac, Albi et Sarrebourg.

En ce qui concerne le risque de mouvement de terrain, il faut noter surtout l'approbation du PPR de Menton.

Plusieurs départements accélèrent de façon significative l'approbation des PPR. C'est le cas notamment de l'Hérault, des Bouches-du-Rhône, des Alpes-Maritimes, de la Haute-Savoie.

Dans les DOM, le nouvel objectif fixé par le préfet de la Martinique est de couvrir toute l'île d'ici 2005, en Guyane, les procédures pourraient être achevées à la fin de l'année 2001.

L'examen des séances des « Clubs Risques », les enquêtes de terrain concrétisent l'omniprésence des problèmes pratiques. Nombreux, variés, les problèmes des PPR manifestent aussi les influences des circonstances et des contextes locaux. Certes, ces traits frappent en évitant néanmoins d'en déduire une idée fautive (bien qu'elle soit pratique pour ne rien faire ou attendre) selon laquelle « il existe autant de PPR qu'il existe de collectivités locales en France ». De fait l'étude des activités (documents, séances, entretiens) montre des échanges valorisant des questions pratiques (règlements, aide à la commande d'études) particularisées dans des contextes spécifiques (les marnières de Haute-Normandie) ou soumises à des circonstances propres – l'entregent de ministres. Néanmoins, les « Clubs Risques » fonctionnent, échangent, inter-agissent parce que les questions traitées condensent des thèmes concrets de problèmes généraux, partagés par nombre de PPR.

A leur manière les *Arts Pratiques* s'inscrivent dans la perspective des « Clubs Risques » d'offrir des **cadres communs pour agir**. Bien des problèmes rencontrés par les PPR sont communs, malgré des expressions locales, par suite de la conjugaison d'une série de phénomènes généraux. Entre autres :

- (i) des problèmes naissent de traits intrinsèques à la nature de l'action publique – par exemple le respect de formes juridiques,



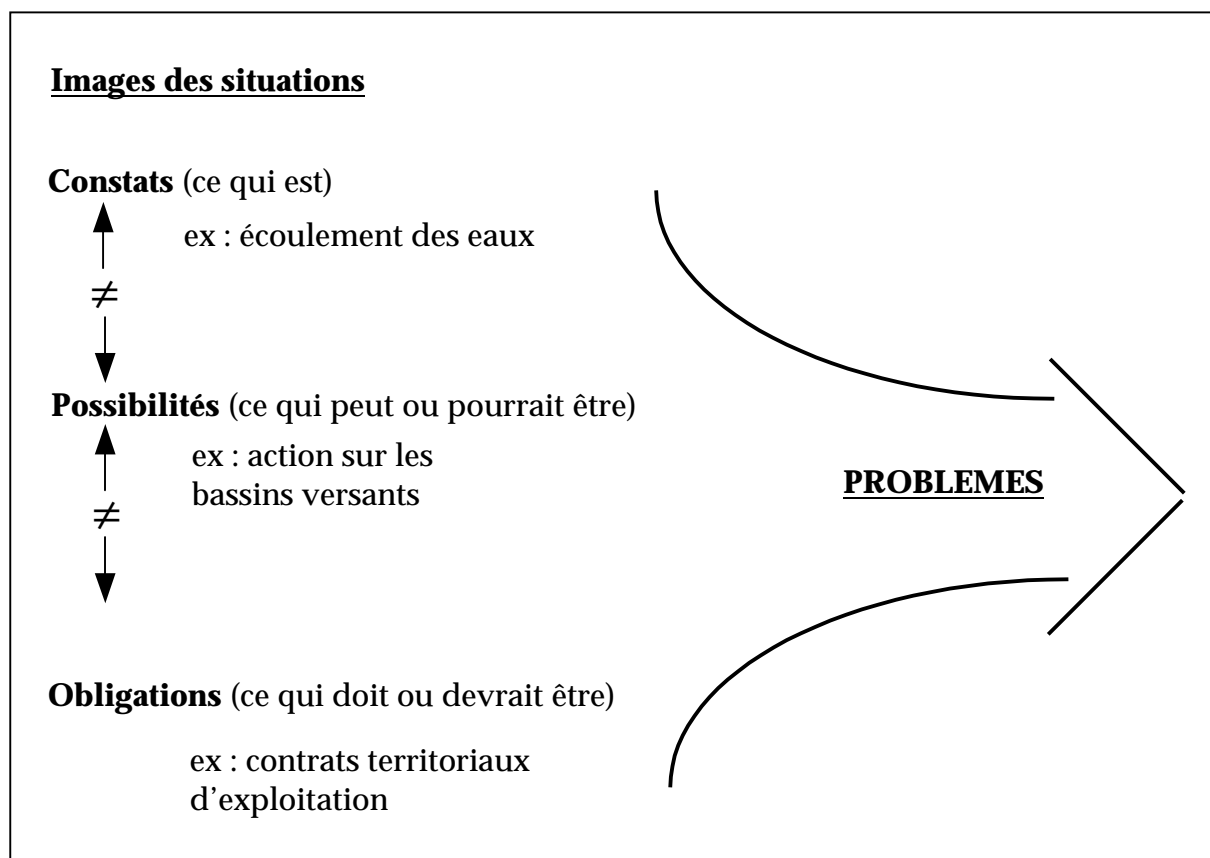
- (ii) des problèmes surviennent par suite de dispositifs propres aux PPR (prescriptions et recommandations dans les règlements),
- (iii) des problèmes s'imposent par suite des propriétés des phénomènes de risques naturels – les calculs d'aléas des inondations varient mais nonobstant ces différences la production des aléas suit des règles et des standards qui se distinguent de ceux des feux de forêts ou des secousses sismiques,
- (iv) des questions apparaissent uniques – la surveillance pressante d'un PPR par un ministre-élu local. Néanmoins cette particularité individualise des rapports de pouvoir généraux, ordinaires, inhérents à l'action publique.

Prenons le risque d'un premier exercice offrant une grille de mise en forme de l'analyse des problèmes d'action publique nécessaire à l'intelligence pratique des PPR.

# Qu'est-ce qu'un problème d'action ?

Les dieux, les diables et les problèmes logent à la même enseigne. Dieux, diables et problèmes existent par suite de leur nature de représentations. La familiarité de l'expression à tout vent de « problème » invite néanmoins à la préciser car l'exercice peut surprendre l'opinion commune.

Concrètement, dans l'action, **un problème est un vécu**, un fait d'expérience ressenti par des acteurs (*cf.* figure).



Perceptions, représentations de crues, de fumerolles volcaniques deviennent des « problèmes » lorsque les hommes (et les femmes) d'action éprouvent, se représentent des **différences**, des **écarts** entre :

- (i) les *représentations* attachées à des **constats**, à des observations de situations. Ce domaine de représentations concrètes correspond à « *ce qui est* ». Au vu de relevés, de photographies, des eaux et leur écoulement se concentrent dans de petits bassins versants aux crues rapides

- (ii) les *représentations* des **possibles** – les interventions, les mesures éventuelles pour remédier aux situations, aux constats observés. Ce second domaine de représentations pratiques correspond à « *ce qui peut ou pourrait être* ». Concentration, écoulement des eaux sur les petits bassins versants aux crues rapides appellent des mesures correctrices des phénomènes d'imperméabilisation des sols produits par l'urbanisation et par des activités agricoles
- (iii) les *représentations* d'**obligations** ou d'**impératifs** pour transformer les constats par des mesures en de nouvelles situations (« *ce qui doit ou devrait être* »). Bien que les zones des petits bassins versants soient souvent situées en amont ou éloignées des secteurs d'inondations, il est (il serait) impératif d'imposer la prescription de mesures – des PPR particuliers, des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) aux agriculteurs.

En somme un problème d'action combine, agence des représentations pratiques de (i) **constats**, de (ii) **possibles** et (iii) **d'obligations**.. Les problèmes émergent, se développent, s'entretiennent par suite d'écart, de différences entre les représentations des trois domaines. Les trois ensembles ne collent pas, peu ou mal. Imaginons le cas suivant : les constats, les mesures à prendre et les obligations s'accordent, se fondent dans un consensus tous azimuts. Face à cette figure de l'action, le parler populaire ne se trompe pas : « Y'a pas de problèmes. Tout roule, ça glisse ». Ce paradis de l'action est celui des automates... Mais hélas ! cet Eden demeure souvent une idée fixe, un désir – rampant ou explicite mais jamais satisfait – de certifiés de petites (et de grandes) écoles, d'élus, de militants, de citoyens qui s'entichent de visions malencontreuses et perverses du consensus.

Ce simple schéma d'écart entre les domaines des constats, des possibles et des obligations sensibilise à des propriétés manifestes des problèmes d'action publique.

### Complexité des problèmes

Ces derniers sont tout fait naturellement **complexes**. Les ingrédients constitutifs des problèmes sont multiples, des liens d'interdépendance et d'interaction les ficellent. Dans l'exemple ci-dessus les constats englobent les petits bassins versants, bien que d'ordinaire les études se concentrent plutôt sur les zones exposées directement aux risques d'inondations. Cette extension des constats s'oppose aux images des risques des communes des petits bassins versants. A l'inverse des études, des inondés, des associations réclament leur prise en compte. De même, tous les protagonistes ne s'accordent pas sur les mesures à prendre ou à rendre obligatoires – par exemple les contraintes à imposer aux agriculteurs. L'illustration avertit aussi de la variété des publics d'acteurs susceptibles de s'inscrire dans les orbites des PPR (inondés, collectivités, acteurs économiques, autorités publiques, etc.). Inclure les exploitants agricoles, les gestionnaires de réseaux d'assainissement peut souvent se prévaloir de bonnes raisons, mais comme le souligne l'un des guides des PPR, « dans la plupart des cas la démarche est délicate car les conséquences de projets d'aménagements sont difficiles à anticiper ».

Quoi qu'il en soit, cette formulation des problèmes rend explicites les boussoles, les compas de navigation de **la gouverne** des *Arts pratiques* des PPR :

- *réduire*, tenir sous contrôle à défaut d'éliminer *les phénomènes de complexité* des problèmes,
- en vue de mener à bien des *activités de régulation* – formelles ou non, contraignantes ou incitatives, spontanées (confiance), coutumières,
- par l'intermédiaire desquelles les protagonistes des systèmes PPR tentent d'assurer l'existence et les fonctionnements *corrects, attendus pour satisfaire les objectifs des PPR*.

### Des représentations pratiques, collectives et agissantes

Dans ce cadre, les « énoncés », les « solutions » des problèmes ne sont pas des « données » allant de soi, objectives, externes comme dans un problème d'arithmétique, mais des **représentations pratiques et collectives** produites par des idées, par des intérêts ou à la suite d'événements climatiques par exemple. Les milieux de l'Environnement et ceux des Services d'Incendie et de Secours (SIS) utilisent le terme commun de « prévention ». La Sécurité Civile enveloppe la prévention dans des images motrices « d'intervention », de « matériel », « d'appel » et « d'urgence ». DPPR et DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) projettent sur la prévention des représentations actives de « culture du risque », de « contrôle », « d'études ».

Ne nous méprenons pas, ces **représentations** correspondent à des **pratiques agissantes**. Une grave erreur à laquelle n'échappent pas des clercs en sciences politiques ou sociales, identifie, réduit les représentations à des images mentales bourrées de sens, de significations. Assurément, les représentations appartiennent aux phénomènes cognitifs, sans pour autant se réduire à des entités mentales, en stock dans les esprits, mais constituent des opérations concrètes de voir, de penser et d'agir. Pour les Pompiers, en pratique, à l'état pratique, la prévention désigne concrètement, sans coup férir, des équipements nécessaires de camions rouges ou d'échelles et des besoins inéluctables de crédits en augmentation. Prévenir se manifeste tangiblement pour les DAC de l'Environnement par des réalités indispensables de cartes, de zonages bleus, blancs, oranges et rouges, de règlements, de tableaux de scores de PPR prescrits, approuvés, de crédits.

## Plasticité des représentations

Dès lors un aléa « objectif », « indésirable » n'existe pas et jamais en soi – à moins que les fabricants et les assujettis s'accordent, acceptent par avance ou à la suite de débats des conventions de mesures, de standards de construction des aléas. Les PPR, les risques ne sont, ni de près ni de loin, des objets, des phénomènes bien circonscrits qui s'imposeraient par suite d'évidences, de faits indéniables – séries statistiques de crues, modèles hydrauliques – mais des **paquets de représentations pratiques agissantes** qui sont potentiellement et plus ou moins :

- *relatives* : une DIREN fait observer au service instructeur d'un projet de PPRI : « La définition d'une crue centennale est délicate et il est préférable de ne pas qualifier ainsi celle de 19\*\* même si elle est proche ».
- *hétérogènes* : services instructeurs et DIREN ne partagent pas des visions identiques de la « nature du risque ». « La note de présentation du PPRI, commente une DIREN, indique que “ x ” habitants du... seraient sinistrés lors d'une crue de type... En revanche cette note n'indique nulle part en quoi le PPRI contribue à diminuer ce nombre ».
- *mobiles* : aux yeux d'un Préfet la note d'une DIREN à propos d'un projet de PPRI « comprend des éléments de doctrine nouveaux qui n'ont jamais été discutés ni validés et dont j'imagine mal que le Préfet de Région les cautionne : en zone de grand écoulement il faut que les occupants soient dissuadés d'améliorer l'agrément de leur logement et incités à céder leurs biens à la collectivité ».
- *instables* : « A partir du moment où les documents ont déjà été diffusés aux élus, écrit une DIREN, il apparaît fondamental de les prévenir sans tarder que les concertations avec les autres partenaires notamment régionaux, et en particulier avec les rédacteurs des textes réglementaires, pourront conduire à un zonage et des prescriptions ultimes différents, plus rigoureux et sans doute quelquefois plus contraignantes que les esquisses actuelles ».
- *cohérentes* : « Si l'on veut aboutir, avertit un service instructeur, il faut arrêter le projet dans les toutes prochaines semaines [...]. Si l'on veut durcir les règles, il faut de nouvelles concertations avec les maires ».
- *conflictuelles* : « Cette note [d'une DIREN] présente, tranche un préfet, un caractère polémique inacceptable de la part d'un service de l'Etat placé sous l'autorité du Préfet de Région ».

Justement les problèmes sont riches de différences par suite, dans une large mesure, de la présence et de la conjugaison de ces qualités des représentations – hétérogènes, instables, etc.

Ces attributs familiers aux gens de terrain méritent l'attention. Les *Arts Pratiques* des PPR considèrent ces caractéristiques des problèmes – mobilité, variété, incohérence – comme *naturelles, allant de soi, essentielles à l'action* – et en particulier à l'action publique. D'entrée les protagonistes, au premier rang les autorités et les services porteurs des PPR, **s'attendent** à faire face, à faire avec les incohérences, les désaccords et les intérêts glissants.

Cette aptitude naturelle rompt avec des habitudes, avec des réflexes considérant ces propriétés comme anormales ou déviantes. Au contraire, **les incohérences et autres traits d'instabilité des représentations constituent la normalité commune des problèmes de l'action publique**. Un tel réalisme pratique se distingue des préceptes et des diktats du managérialisme public conventionnel réclamant des objectifs tirés au cordeau et commandeur de consignes programmées de gestion à suivre à la lettre. Ce réalisme concret entre en dissidence avec les croyances et avec les lieux communs des techno-sciences des économistes, des ingénieurs, des environmentalistes qui, toqués par la magie des méthodes, des faits, des mesures, des modèles, s'engouent et imposent des « solutions » qui au regard de l'analyse des problèmes constituent des actions discrétionnaires aux fondements ambigus, contingents.

Du reste, il faut le souligner, les guides méthodologiques des PPR s'imprègnent de réalisme concret qui se distingue des vulgates scientifiques et technicistes des PER prédécesseurs des PPR propices à l'ironie dénonciatrice des universitaires<sup>1</sup>.

*« Pour élaborer un PER il est nécessaire de déterminer l'exposition des terrains au risque naturel, prescrit le Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs (1982), par une étude scientifique et technique préalable qui aboutisse à une constatation objective des phénomènes. Il faut donc faire intervenir des spécialistes [...] qui doivent élaborer une cartographie du risque, à partir de laquelle l'Etat doit tirer des conséquences sur les contraintes qu'il soumettra aux occupations des sols ».*

Un tel mode de raisonnement conduit à une conclusion incontournable :

*« Il existe une partition entre la phase technique qui aboutit, sous réserve de possibilités scientifiques des spécialistes, à une carte de contestation des risques, non soumise à critique, et la phase politique qui est l'objet de la procédure administrative d'approbation du PER soumise elle à enquête publique et à avis des collectivités locales ».*

Instruits par les échecs des PER, les guides des PPR promeuvent le bon sens (« Faire des PPR à bon escient »), la faisabilité (« Adapter les études aux besoins »), la compréhension (« Priorité aux études qualitatives »), la simplicité (« Des études transparentes »), la « concertation accrue » et le « plutôt possible en amont » de « toutes les compétences en présence, administratives, techniques et politiques ».

Ce réalisme pratique pertinent et bienvenu des guides PPR ne rompt pas avec une séquence de division du travail d'un côté « technique », de l'autre « politique » :

---

<sup>1</sup> Cyril Bayet, *Comment mettre le risque en cartes*, Miméo, GAPP-CNRS, 1999.

On peut distinguer une phase technique et une phase administrative, dont les différents acteurs seront, de fait, toujours associés [...] En dépit de ces interrelations aux différentes étapes du projet, il est capital d bien séparer les deux phases dans leur formalisation.

- La première, qui est réalisée par des techniciens, est destinée à analyser les phénomènes et leurs conséquences en terme de risque. Elle donne lieu à des études réputées, objectives en fonction d'hypothèses clairement affichées et permet de justifier le choix des interdictions ou des prescriptions retenues dans le PPR. Les cartes qui en résultent doivent largement intégrer tous les apports techniques, mais ne sont pas négociées.
- La seconde, réglementaire, est la seule qui puisse éventuellement donner lieu à discussion avec les élus lorsque de fortes contraintes socio-économiques s'imposent, que le niveau des aléas ne s'y oppose pas, et qu'il existe des mesures de prévention ou de protection raisonnables à mettre en œuvre.

Du reste – nous y reviendrons – le dessin de tels rapports entre les séquences dites « techniques » et « politiques » créent au contact des terrains des malaises et des tensions pour mener à bien aujourd'hui les PPR. En contrepoint **l'analyse des problèmes selon les Arts Pratiques gomme les découpages des « phases distinctes », « techniques », « politiques » qui s'entremêlent au sein des représentations pratiques des constats, des possibles et des obligations.**

Inclure les petits bassins versants dans les PPR mobilise *de facto* des problèmes mêlant des considérations « techniques » et « politiques » présupposant que les partenaires d'un PPR puissent assigner aux domaines « techniques » et « politiques » des *contenus* distincts (des « faits » opposés à des « valeurs » et à des « intérêts ») et de *contenants* non moins distincts de procédures spécifiques (le « rationalisme méthodologique objectif » étranger au « subjectivisme » de décisions politiques discrétionnaires riches d'idéologies et d'intérêts).

Dans les Ardennes et ailleurs, les agriculteurs de petits bassins versants peuvent faire valoir que la compétence d'un PPR s'exerce sur les conséquences des inondations sans avoir pour objet d'intervention légitime les causes des risques naturels – par exemple l'agriculture intensive. Peu importe que des travaux « scientifiques », « techniques » établissent des liens étroits de causalité entre les crues rapides et les modes d'utilisation des sols. User de tels raisonnements pour « PPRiser » les petits bassins versants constituent pour les agriculteurs des décisions politiques nécessitant des réponses politiques opposées ou en porte-à-faux avec les certitudes des travaux « scientifiques » et « techniques ».

### Questions et réponses

Constater une inondation est un fait, une réalité, une évidence. Nul n'en doute... mais cette observation factuelle nous apparaît comme telle par suite des questions **et** des réponses qualifiant cette réalité comme étant un problème d'action

publique. Lors d'un examen au fil de l'histoire de deux cours d'eau de l'agglomération lyonnaise (l'Yseron et le Ravin), C. Morel-Journal montre que :

*« [...] le danger que représenterait la rivière est relativement peu présent dans les documents du XIXème siècle. Et si un “risque” s'impose au début du XXème siècle, il repose davantage sur l'insalubrité de la rivière et de ses abords que sur l'irruption de crues [qui] constituent un “problème” relativement récent. [...] Force est de constater que l'apparition des crues comme “problème” constitué et “partagé” pour les différents acteurs en lien avec la rivière (riverains, techniciens, politiques...) est relativement récente, remontant aux années 1970, en lien avec une série de phénomènes complexes parmi lesquels on peut citer la perte d'usage de la rivière et son aménagement, l'urbanisation et l'évolution des caractéristiques sociales du peuplement, le développement de la société assurantielle et aussi l'autonomisation d'un champ technique et spécialisé (services spécifiques des collectivités, bureaux d'études, procédures d'identification et de prévention des risques, etc.) à même de repérer, de définir voire de pallier ce problème »<sup>1</sup>.*

Des acteurs locaux (élus, inondés) de communes ardennaises étiquettent à l'aide de critères respectables les crues de 1993 comme des inondations « accidentelles » ; à l'inverse les modèles et les calculs d'experts ou d'autorités publiques y voient des phénomènes structurels des états et des régimes hydrauliques et hydrologiques de la Meuse ou de l'Aisne.

Ces activités de questions/réponses apparaissent encore plus voyantes dans les représentations des domaines des actions possibles ou obligatoires. Représenter « ce qui peut ou pourrait être » nécessite d'imaginer, de spéculer, de construire des portefeuilles d'interventions, de mesures correctrices des états des situations sous la forme par exemple de travaux de digues ou de remblais, quitte à entraîner des controverses d'experts. Dans le domaine du « ce qui doit ou devrait être », les obligations ne s'apparentent guère à des applications d'automatismes. Contraindre aux obligations légales ou réglementaires d'un PPRI mobilise des questions et des réponses. L'individualisation territoriale de la règle oblige par exemple de délimiter les limites juridiques des espaces de risques et de respecter concrètement les conditions du principe de sécurité juridique<sup>2</sup>.

### **Omniprésence des jugements**

Remarquons-le : **questions et réponses, représentations des constats, des possibles et des obligations s'insèrent sans cesse dans des activités d'évaluation** ou pour mieux dire de **jugements** mettant en exercice des critères généraux (qualité des observations, légalité des mesures, etc.) ou particuliers (valeurs des patrimoines) qui brouillent plus encore les phases artificielles « techniques » et « politiques ». Ainsi, les opérations de jugement sont-elles flagrantes dans les représentations des interventions possibles requérant de découvrir, de comparer des mesures

---

<sup>1</sup> Ch. Morel-Journal, *La rivière et ses dangers : mise en perspective historique d'une forme de construction sociale des risques*, CERTU

<sup>2</sup> Ph. Billet, “Du Droit des limites aux limites du Droit”, CERTU, *Risques et Territoires, op. cit.*, pp. 189-197.

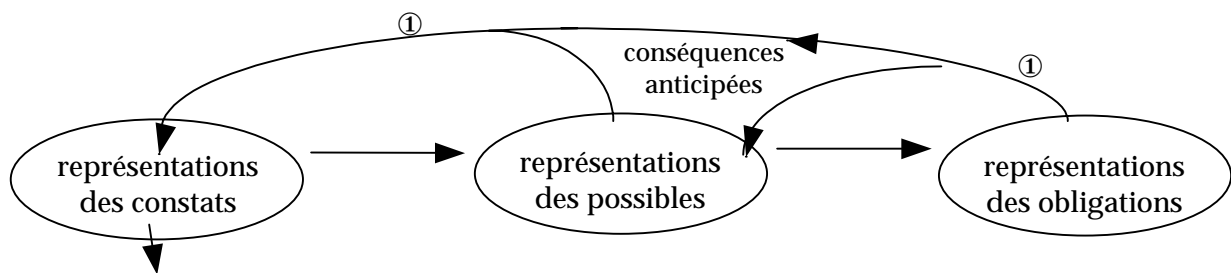


rectificatives des constats – construire ou ne pas construire des digues, regrouper ou non les centres de secours communaux. Les activités de jugement se pressent aussi dans les représentations des obligations. L’approbation d’un PPR par le Préfet constitue un jugement. « Ce n’est finalement plus tant le risque qui affecte un territoire, que le droit qui affecte un territoire au risque », souligne fort à propos un juriste<sup>1</sup>.

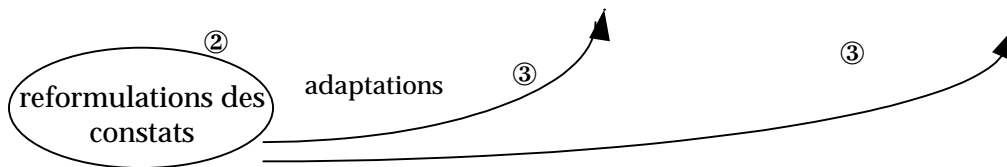
Satisfaire des obligations, et partant rendre manifestes des jugements complexifie l’action publique. La normativité obligatoire facilite les règlements de problèmes des PPR, ne serait-ce que par suite de la menace de la coercition législative, mais en même temps cette propriété essentielle à l’action publique impose des contraintes du respect de procédures et de conditions – délais, enquêtes publiques – productrices de responsabilités croissantes. N’en déplaise aux idées fausses de publicistes universitaires ou de juristes troubles réduisant le droit à une technique de management, l’action publique n’échappe pas (sinon elle est vite rattrapée par des contentieux) à des rationalités de conformité exigeant de tenir compte de principes généraux du Droit, de normes juridiques.

### Interdépendances et interactions

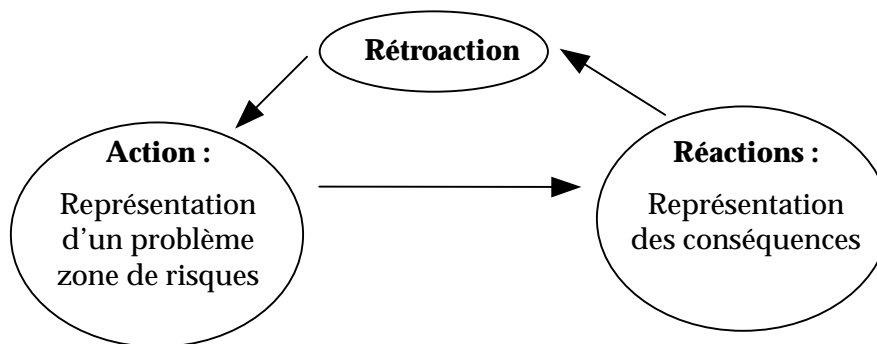
Plus encore, les problèmes ne sont pas des phénomènes isolés. Interdépendances et interactions développent et entretiennent leur complexité. Evidemment un PPRI traite des problèmes de risques d’inondations, mais avec non moins de force un PPR interfère avec des problèmes d’urbanisme, de patrimoine historique, par suite des zonages prévisibles ou établis. En particulier ces interdépendances s’accompagnent d’une lecture des problèmes qui peut surprendre. Elus locaux, promoteurs de centres commerciaux, dirigeants de coopératives ne jugent pas *ipso facto* les constats d’inondations isolément, en tant que tels – hauteurs des crues, vitesse. A l’occasion, sinon souvent, **ces protagonistes se livrent à des diagnostics des constats en y projetant des anticipations de conséquences attachées à des mesures ou à des obligations prévisibles**. En d’autres termes, le schéma linéaire (domaine des constats --> domaine des possibles --> domaine des obligations) évoque plutôt un cas particulier tandis que l’enchevêtrement des domaines est une figure générale :



<sup>1</sup> Ph. Billet, *op. cit.*



Ces interdépendances interagissent et créent des interactions entre les problèmes. Les conséquences anticipées de mesures reformulent les constats qui à leur tour entraînent des adaptations dans les portefeuilles de mesures et d'obligations. Les problèmes s'inscrivent donc sans cesse dans des figures d'action, de réaction et de rétroaction. C'est-à-dire que les problèmes ne correspondent pas à des objets ou pour faire image à des boîtes mais à des dynamiques de flux, de cycles d'opérations anticipées ou non, plus ou moins bouclées :



Ces pratiques quotidiennes perturbent un schéma traditionnel de l'action selon lequel les diagnostics d'un problème précèdent les examens des solutions. Selon la démarche des *Arts Pratiques* **les cas ne sont pas rares dans lesquels les solutions, les réponses précèdent la définition des problèmes, ou avec plus de réalisme elles formulent ces derniers de telle manière qu'ils deviennent acceptables.** Les élus d'une ville dont l'équipe de football se distingue en championnat excluent par avance des prescriptions rigoureuses d'un PPR à l'encontre du stade local susceptible d'être agrandi bien qu'il soit situé dans des zones inondables. En revanche, des accords sur des réponses de prescriptions souples et adaptées facilitent les chances d'approbation d'un PPR, serait-ce au prix de redéfinir les données des critères de crues, de zonages. Au réflexe traditionnel :

Données / diagnostics —————> Réponses / solutions

succède une image inversée de l'action :

Données / diagnostics <———— Réponses / solutions

Interdépendances, interactions, flux, cycles d'actions, de réactions, de rétroactions rendent sensible à un paradoxe fréquent de l'action et commun dans les PPR. Suite à l'approbation d'un PPR, des travaux de protection sont parfois réalisés. Elus et citoyens, confiants dans la robustesse des équipements, s'empressent ou réclament d'étendre les zones bâties. La réponse aux inondations par des travaux créent des problèmes délicats d'autorisation ou d'adaptation des permis de construire. **Répondre, régler des problèmes grâce aux PPR n'exclut pas, loin de là, la venue de nouveaux problèmes.** *L'un des pièges sans cesse posé consiste à croire que répondre à des problèmes clôt ces derniers.* Cette idée reçue de la clôture, de la fin des problèmes grâce à des réponses, à des solutions n'épargne pas des PPR, qui développent des chances de décevoir, de ne pas satisfaire les objectifs annoncés, à moins d'y prendre garde.

### Systemes concrets d'acteurs

Toutes ces propriétés de la complexité des problèmes de l'action des PPR procèdent de phénomènes simples mais fondamentaux, et bien souvent mis de côté ou ignorés. Problèmes, études, guides, règlements s'enveloppent sans cesse dans les pratiques de **systemes concrets d'acteurs** publics ou privés, individuels ou collectifs. Le règlement d'un PPR existe par l'intermédiaire d'activités pratiques, entre autres, de rédacteurs, de contrôleurs, d'assujettis qui s'y conforment ou le refusent. La saisie spontanée d'un règlement comme un objet externe est réductrice et trompeuse. Etudes, guides, problèmes, règlements sont constitués de systèmes d'acteurs qui produisent des PPR mais qui aussi les mettent en oeuvre, les surveillent et en évaluent les performances. Par suite, à proprement parler, un guide, un règlement ne s'exécute pas comme on le dit à propos d'un ordre. A la différence des automates, les acteurs producteurs, porteurs, récepteurs de PPR tiennent toujours des rôles de protagonistes **agissants, réflexifs et anticipateurs** – plus ou moins.

Cette vision des acteurs rejette les stéréotypes des zombies-assujettis technobureaucrates et des "scientistes" prompts à y voir des récepteurs passifs soumis aux commandements et aux résultats scientifiques, ou enfermés dans des convictions obtuses idéologiques ou d'intérêts.

Les *Arts Pratiques* s'attendent, prévoient, considèrent par avance, tiennent compte que les protagonistes des systèmes d'action des PPR manipulent sans cesse des capacités :

- de *représentation de leurs positions*, de leurs forces et faiblesses. Un préfet de département avertit en ces termes l'autorité supérieure : « [...] Il m'apparaît de vous confirmer mon analyse des enjeux liés à cette réglementation (prescription d'urbanisme) »
- de *projection d'images* sur les positions respectives des *partenaires*, des adversaires. Un préfet avertit le préfet de région : « Les orientations [...] si elle sont retenues, conduiront l'Etat à devoir demander aux collectivités locales une profonde révision de leurs documents d'urbanisme [...] et à mettre en cause la crédibilité des contrats de développement urbain ».

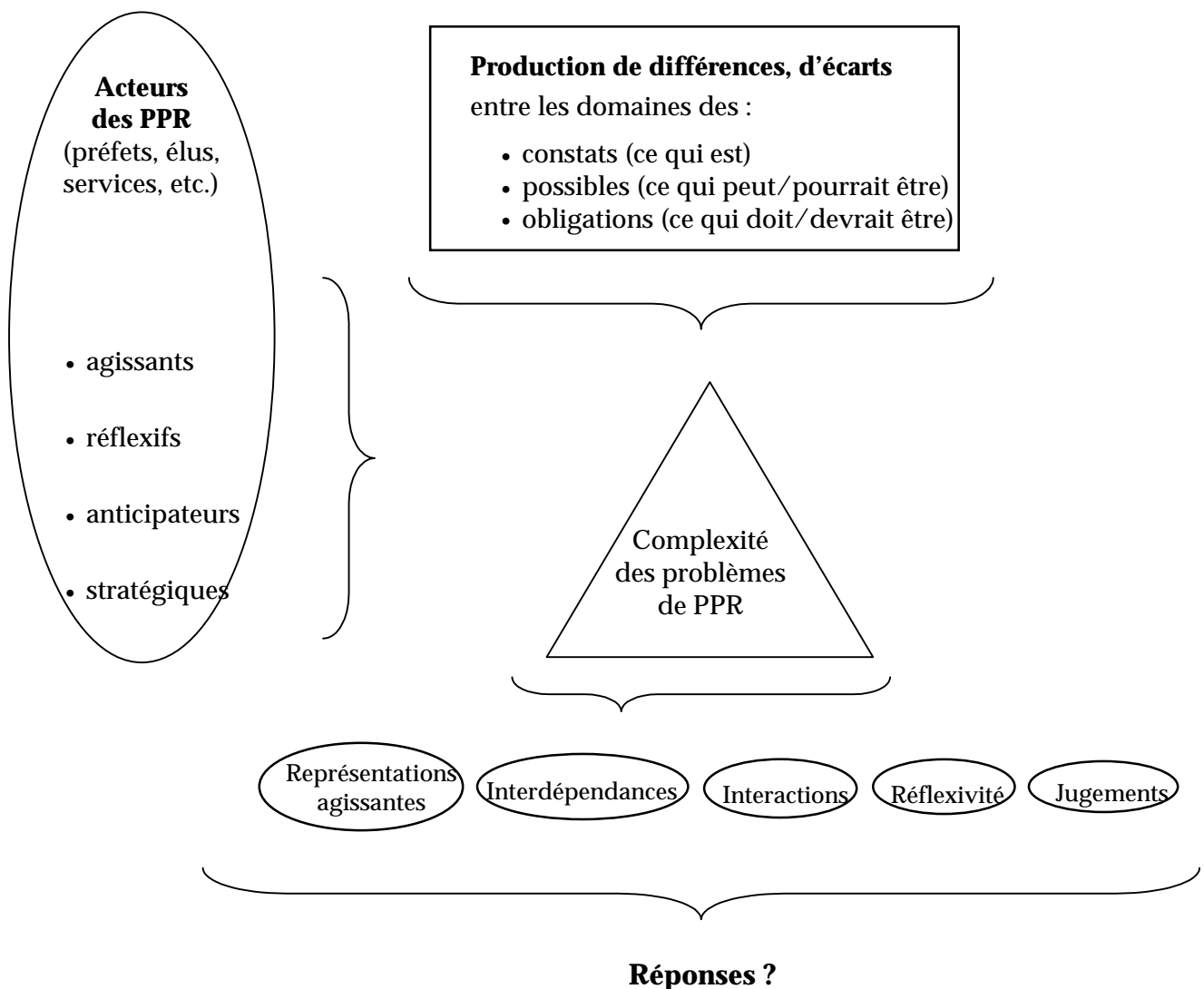
- d'anticipation des conduites, des effets, des conséquences. Ainsi, un préfet anticipe « la difficulté à expliquer aux populations déjà concernées que leur cadre de vie est condamné à la stagnation et aux élus que leurs projets sont remis en cause ».
- de réactions, de corrections aux représentations, aux anticipations et aux effets.

Ces capacités concrètes communes aux hommes de terrain expérimentés mettent en valeur la **nature stratégique** des problèmes. Ceux-ci dépendent, évoluent en fonction des conduites, des représentations anticipées ou présentes que les acteurs projettent les uns vis-à-vis des autres. Bons connaisseurs des intérêts et des pratiques des médias locaux, des services instructeurs dans les DDE mettent en scène, formulent les problèmes de PPR de telle manière que ceux-ci satisfassent des attentes de journalistes (exclusivité, nouveauté, pressions d'intérêts, etc.).

Cette nature stratégique de la construction des problèmes importe d'autant plus que les PPR installent des rapports propices à des activités d'une forte **réflexivité**. Formellement le Législateur impose à l'Etat de dire, de « porter à connaissance » les risques. Et pour ce faire, sous l'autorité du Préfet, DDE/DDRE, à l'aide d'études et de démarches de concertation confectionnent des PPR. L'Etat est concepteur et garant des PPR mais le Législateur n'en remet pas moins la charge des conséquences des PPR aux territoires.

De telles circonstances prédisposent les collectivités, les citoyens à observer, à surveiller, à questionner, à réfléchir, à juger les opérations de l'Etat en vue de les approuver, de les mettre à l'écart ou de les rejeter. Ces phénomènes de réflexivité ne sont pas simples. A écouter des élus, des associations et des citoyens, l'Etat maîtrise simultanément plusieurs rôles. L'Etat décide la prescription et l'approbation des PPR ; l'autorité préfectorale mobilise des services instructeurs subordonnés qui réalisent ou dirigent des études, établissent des projets de PPR. *De facto*, élus, riverains ne manquent pas d'être sensibles à ces « cumuls de casquette » propices à des questionnements critiques. Subalternes, les services instructeurs ne sont-ils pas contraints de répondre aux attentes et aux intérêts des préfets ? A ces tensions s'ajoutent des sentiments forts d'asymétrie d'informations. Préfets, services instructeurs produisent et contrôlent les informations, les données, les connaissances des études et des projets. Elus, propriétaires y voient des états de déséquilibres de connaissances et de puissance entre les acteurs d'un PPR. Ces rapports perçus comme déséquilibrés ne portent guère à faire confiance mais plutôt, ils prédisposent les élus, les associations et *à* s'interroger sur les activités de l'Etat, à faire oeuvre de réflexivité.

Visualisons sous la forme d'un schéma les propriétés pratiques des problèmes d'action publique des PPR :



### Problèmes simples, problèmes complexes

Un simple coup d'œil au schéma rendrait perplexe un élève de CM2 ou un examinateur de l'École Polytechnique. De fait, qu'est-ce qu'un problème d'arithmétique ? CM2 et "X" reconnaissent *ipso facto* un problème d'arithmétique parce que d'une manière ou d'une autre ils croient aux quatre conventions constitutives d'un problème. Un problème requiert (i) des énoncés, des données stables, claires (les dimensions d'une baignoire, les débits du robinet) permettant de formuler des questions précises. En second lieu un problème présuppose (ii) l'existence d'une ou de plusieurs méthodes codifiées pour répondre aux questions. Ensuite (iii) un problème nécessite de croire à la réalité d'une bonne réponse, d'une solution – et d'une seule. Enfin (iv) la réponse de l'élève peut être jugée par un observateur externe et objectivement.

Ce format du schéma scolaire imprègne des représentations vivaces des problèmes de l'action. Au terme d'études, d'exercices de simulation, des spécialistes, des hauts

fonctionnaires produisent les énoncés d'un problème de crues. L'exercice de méthodes, d'opérations, de calculs standardisés permet de déduire une ou des bonnes solutions qui respectent les énoncés et les méthodes. Ce schéma correspond à des pratiques populaires et quotidiennes. Des DAC adressent des guides ou des ordres à des services déconcentrés instructeurs leur permettant de produire des énoncés et des solutions stables et standardisés qui, par suite des procédures suivies, s'imposent comme des « réalités objectives, évidentes ».

Cette image de l'action est particulière. D'une part le schéma est linéaire : énoncés, données → solutions. D'autre part, tout se passe comme si les énoncés, les données, les solutions étaient des objets, des phénomènes univoques. Enfin, à suivre ce schéma l'action est principalement d'exécution. Les acteurs déploient des opérations codifiées, exercent des méthodes, appliquent des règles.

Les *Arts pratiques* considèrent comme exceptionnelle cette formulation qui correspond à la classe *des problèmes dits simples*. En revanche dans le cadre des *problèmes complexes* décrits ci-dessus, les croyances de l'architecture des problèmes simples se désintègrent. Énoncés, méthodes, solutions sont flous au lieu d'être circonscrits, glissants plutôt que stables. Plus, les énoncés, les méthodes, les solutions des problèmes complexes n'apparaissent plus, ne s'imposent pas comme des « données », comme des « objets » de réalités externes, extérieures aux protagonistes. Aléas, zonages, prescriptions émergent des pratiques des activités d'acteurs qui sous l'influence de connaissances, d'intérêts, d'obligations, construisent, reconstruisent des représentations agissantes de différences, d'écart entre les constats, les interventions possibles ou obligatoires. Bref, les problèmes complexes sont des problèmes étranges au regard des conventions scolaires ou des croyances de technocraties et de scientifiques. Face à la complexité, comment agir, trouver les problèmes et y répondre ?

### **Mettre les problèmes sur la table**

Ces éléments d'analyse se concrétisent dans des matrices opératoires de mise à plat de problèmes croisant :

- les **domaines** de représentations
  - des constats (ce qui est)
  - des possibles (ce qui peut ou pourrait être)
  - et des obligations (ce qui doit ou devrait être)
- les **protagonistes** (ou acteurs) engagés dans les PPR
- et les **thèmes** des PPR
  - éléments techniques (hydrologie, crue de référence, détermination des zones d'aléa, nature du risque)
  - mesures de protection
  - mesures de prévention

- zonages, règlements
- ...

**Domaines des problèmes**

**Constats**  
(ce qui est)

**Possibles**  
(ce qui peut ou pourrait être)

**Obligations**  
(ce qui doit ou devrait être)

**Acteurs**

**Thèmes**

Problèmes

intra

Ecologistes Elus locaux Etat

Aléas laxistes ≠ Aléas excessifs ≠ Aléas scientifiques

Ecologistes Elus locaux Etat

Arrêt de l'urbanisation ≠ Des PPR "réalistes" ≠ Des PPR "efficaces"

Ecologistes Elus locaux Etat

.... il faut... ..

imposer le développement durable ≠ aménager ≠ respecter la loi

Problèmes inter

Problèmes inter

**Problèmes intra et inter-domaines**





Les problèmes inter-domaines s'accompagnent souvent de **problèmes intra-domaines**. Dans le champ des constats par exemple, les diagnostics des associations s'opposent aux études commanditées par des pouvoirs locaux, les expertises des CETE ne satisfont ni les uns ni les autres. Ces problèmes intra-domaines **horizontaux n'excluent pas des divergences verticales** au sein d'une même catégorie d'acteurs. Les associations écologiques ne partagent pas les constats des associations d'inondés ou de propriétaires. Des mesures d'interventions, des équipements de protection envisagés par les DDE et les préfetures soulèvent des critiques ou des oppositions des services régionaux ou nationaux de l'Environnement.

Ces matrices mettent au clair et en forme des pratiques à l'ouvrage dans les départements étudiés ou qui transparaissent dans les échanges des « Clubs Risques ». Anticiper, prévoir de telles matrices permet de réduire les surprises et les coûts des problèmes découverts à l'épreuve d'essais et d'erreurs. Ces matrices simples pragmatisent les guides méthodologiques des DAC. Ces documents apparaissent de qualité, nonobstant des critiques de rivalités d'expertises (« modélisateurs » vs « praticiens »), et du reste les utilisateurs rencontrés ne les pourfendent guère. Toutefois, ces guides méthodologiques mettent par trop entre parenthèses, laisse dans les limbes, ignorent, peut-être faudrait-il dire censurent les problèmes au sens des *Arts Pratiques*.

Soucieux de généralités, d'uniformité et de qualité, les guides prédisposent à placer les services instructeurs – tout spécialement les cadres les plus appliqués ou les plus novices – dans des schémas d'exécution de l'action. Les méthodologies dessinent des séquences descriptives d'enchaînements des phases de confection de plans de zonages réglementaires (cf. l'illustration p. 5). Ensuite les guides exposent des formules, des consignes de production d'objets formatés (aléas, enjeux, vulnérabilité, cartes, zones, etc.). Tout se passe comme si du point de vue des DAC et de Services Déconcentrés, la bonne action consistait à suivre des instructions, à remplir des conditions et à laisser aux acteurs périphériques des DDE et des DDA les contingences, les particularités locales. C'est-à-dire à se débrouiller avec les problèmes...

De fait, bientôt, voire immédiatement, préfets, services instructeurs, élus anticipent ou sont rattrapés par les problèmes, ce qui les incite à ne pas agir, à attendre pour prescrire des PPR, à prendre son temps pour les réaliser, à marcher au rythme d'essais et d'erreurs dispendieux en temps, en énergie et en réputation. Ou à l'inverse à confectionner dans l'urgence et dans la précipitation des PPR dont des expertises comme celle du rapport Lefrou (octobre 2000) notent les insuffisances :

*« Le nombre de PPR approuvés dans la zone sinistrée est faible [...]. C'est dans les Pyrénées-Orientales qu'ils sont les plus nombreux ; la plupart d'entre eux sont des documents antérieurs à la loi de 1995 (PSS<sup>1</sup> ou PER<sup>1</sup>) et ont valeur de PPR. Ces documents, lorsqu'ils existaient, ont montré leur cohérence avec les événements de novembre 1999.*

---

<sup>1</sup> PSS : plan de surfaces submersibles

*Il apparaît indispensable d'accélérer la mise en place de PPR dans les quatre départements qui ont été touchés par les inondations.*

*Un constat qui s'impose est celui de l'ampleur de la tâche à accomplir et l'inadéquation flagrante du nombre de personnes affecté en particulier dans les services de l'Etat à l'élaboration des PPR et de manière générale au domaine des risques.*

*Même si certaines tâches peuvent être sous-traitées à des bureaux d'études compétents et même si les moyens en personnel consacrés par les services de l'Etat sont accrus, la réalisation des PPR exigera du temps : il y a donc nécessité d'établir des priorités qui pourraient être différentes de celles qui avaient été retenues avant cet événement. L'établissement de plans de prévention des risques (PPR) devrait obligatoirement accompagner la mise à disposition de crédits consacrés à la construction et au renforcement des digues ayant un impact sur la protection des lieux habités.*

*Le besoin urgent d'établir un nombre important de PPR se heurte à plusieurs difficultés maintes fois évoquées par nos interlocuteurs :*

- *s'engager dans une logique productive, suivant les objectifs quantitatifs affichés par l'administration centrale au détriment du contenu qui doit nécessairement être adapté au contexte ;*
- *réduire pour aller vite, le débat indispensable avec les collectivités locales sur l'aménagement communal ;*
- *élaborer suivant le souhait de certains acteurs locaux, des documents très « exhaustifs » comportant à la fois des mesures de prévention, des prescriptions de travaux, des spécifications techniques... alors que pour une application efficace et aussi aisée que possible les PPR doivent être des documents clairs et compréhensibles de tous »<sup>2</sup>.*

L'un des principes premiers des *Arts Pratiques* réside dans **l'exercice d'une disposition générale des acteurs à attendre et à anticiper la venue normale de problèmes concrètement définis**. Cette attention ne prétend pas prévoir, ou à plus forte raison planifier tous les problèmes qui surviennent souvent au fil de l'action. Attendre, anticiper les problèmes prédispose à tenter de les repérer, d'y faire face avec méthode et réalisme, à réduire les secousses des problèmes-surprises, à imaginer des dispositifs de traitement, de suivi, de pilotage des problèmes, à savoir jouer avec les protagonistes des PPR.

Tout spécialement, comme l'illustrera le chapitre suivant, la mise à plat et en continu des problèmes offre des tableaux d'ensemble de la variété et de l'enchevêtrement des problèmes. Les diagnostics **concrétisent** les problèmes en termes d'acteurs-stratégies. Des élus, des associations ne jugent pas en soi des aléas à l'aune de mesures, de standards formels mais eu égard à des anticipations de conséquences probables. Les mises à plat **contextualisent** les problèmes en fonction des terrains et des circonstances et elles invitent à établir des hiérarchies et des priorités de problèmes.

---

<sup>1</sup> PER : plan d'exposition aux risques

<sup>2</sup> Conseil Général des Ponts et Chaussées, Inspection Générale de l'Environnement, « Les crues des 12, 13 et 14 novembre 1999 dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, des Pyrénées-Orientales et du Tarn », *Rapport au Ministère de l'Environnement*, octobre 2000.

Les matrices de problèmes montrent *de visu* des tableaux de représentations variables, multiples, glissantes excluant par avance en général des « constats », des « solutions » prêts à porter, uniques, automatiques s'imposant, comme dit B. de Jouvenel, par une « conviction irrésistible ».

# “ Solutionner ”, régler des problèmes ?

---

Au regard des *Arts Pratiques* sensibles aux différences, aux écarts de représentations, les évidences des « constats », des « solutions » ne sont pas des évidences. L'ambition majeure des *Arts Pratiques* est d'oeuvrer à l'émergence de représentations collectives – ou si l'on préfère communes, partagées – des constats, des mesures, des obligations. Pour ce faire les *Arts Pratiques* ne sont pas en quête de solutions, ils **règlent** des problèmes. Régler au lieu de résoudre des problèmes ouvre de toute autre perspective pour l'action. Régler des problèmes embrasse tout à la fois :

- (i) des **déroulements** d'activités, des **processus** de réglage – adaptations, mises au point acceptables, convenables et continues
- (ii) des **réalisations**, des « produits » appelés **règlements**.

Ajoutons avec force : *les « produits », les règlements entretiennent des rapports étroits avec les processus de production et de mise en oeuvre des règlements.*

Écoutons à nouveau B. De Jouvenel : « Une solution ne provoque aucun ennemi et n'a pas besoin de défenseurs : il en est autrement dans le cas d'un règlement. Sa durée ne peut être garantie : ses chances de survie dépendent du jeu des forces qui contribuent à le soutenir ».

**Régler les problèmes c'est admettre par avance que les PPR ne peuvent en général satisfaire toutes les différences des intérêts, des positions, des parties prenantes des PPR.** Aux « solutions » font place des règlements qui, faute de satisfaire toutes les parties prenantes, sont des **équilibres** d'accords, de conventions plus ou moins partagées par les protagonistes. Les règlements sont des **équilibres** que les producteurs et les récepteurs de PPR considèrent *de facto* :

- plus ou moins *stables* – des circonstances peuvent les remettre en question,
- plus ou moins *précaires* – des urgences politiques, des événements précipitent la fabrication à la va-vite de PPR,
- *ouverts* – à l'épreuve d'événements, des adaptations, des aménagements, des règlements sont à prévoir.

D'un mot, **les règlements ainsi entendus, soumis sans cesse à des jugements, ne sont pas des produits finis, clos.** Ces propos apparaissent riches de bon sens sans que pour autant leurs conséquences pratiques soient nécessairement prises en compte. Des départements « font des PPR » – la formule est répandue – suite à des

commandes politiques de centrales ou à des pressions des compagnies d'assurance via les communes et les citoyens. Préfectures, DDE, DDA réalisent, produisent des PPR sans se préoccuper, sinon à distance, de leurs destins pratiques à l'épreuve d'applications quotidiennes concrètes – par exemple à propos des délivrances de permis de construire. En revanche, *considérer les PPR comme des règlements, sous l'aspect d'équilibres dont la stabilité n'est jamais acquise, ouverts et susceptibles d'écarts, de ratés, prédisposent dès la réalisation des PPR à prendre en compte, à anticiper, à intégrer des dispositifs et des activités de suivi, du pilotage de leur déploiement et à se préoccuper des scores d'évaluation et de performance.*

Régler des problèmes se distingue donc des règlements familiers juridico-administratifs. Certes les réglementations juridiques des PPR constituent des réponses aux problèmes sans pour autant être des solutions, bien que des propriétés formelles – obligations, sanctions, responsabilités – puissent leur donner cette apparence. Voir dans les règlements des PPR des solutions prédispose à s'en remettre à des images balistiques, mécaniques, linéaires du déroulement de l'action. Tout se passe comme si les évidences réglementaires (données objectives, obligations, responsabilités) déclenchaient des automatismes de mises en œuvre conformes aux prescriptions. A n'en point douter, ces modes d'exécution sont à l'œuvre dans l'application de PPR. Néanmoins, ces pratiques requièrent des conditions d'exercice qui ne sont pas nécessairement présentes (l'absence de ressources en personnel pour la surveillance) ni durables – les états des zones à risque se transforment par suite de la réalisation d'équipements protecteurs ou de nouveaux usages des sols.

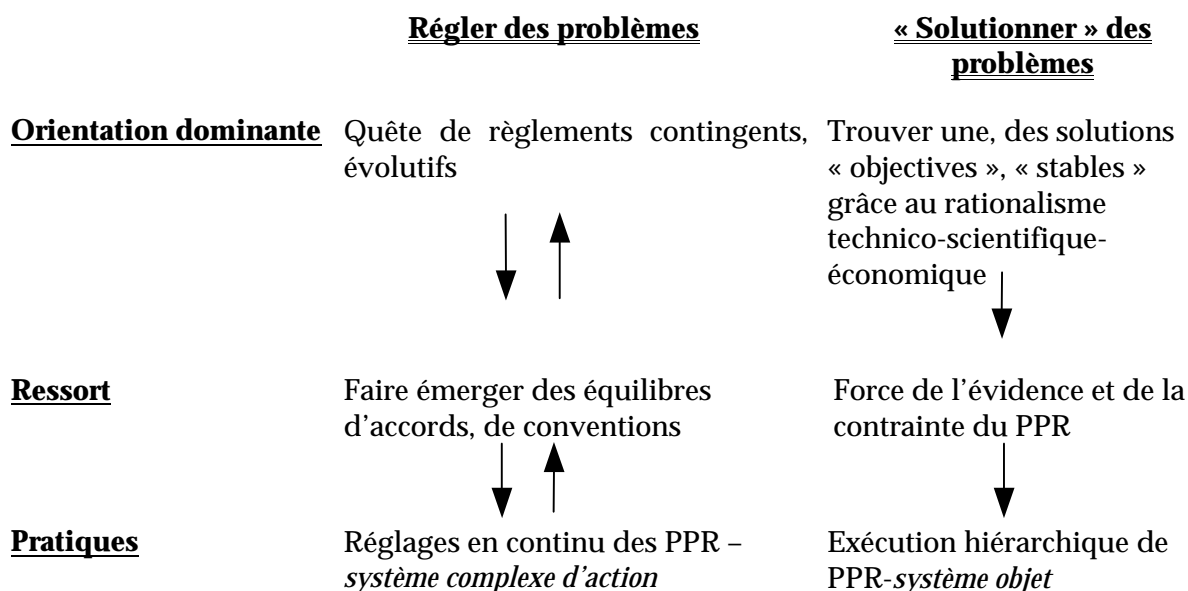
En outre, objectiver les PPR dans des règlements formels incline les producteurs à se satisfaire de cet état. DAC, préfectures, Services Déconcentrés, élus, associations éprouvent des sentiments et des intérêts d'avoir bien rempli leurs missions et objectifs – faire des PPR. Réaliser des PPR devient, s'impose comme un objectif terminal. En contrepoint, les *Arts Pratiques* ne perçoivent pas dans les PPR des objets réglementaires faits, réalisés mais comme des phénomènes d'équilibres de règlements **à faire et en continu**, sensibles aux activités de production, de mise en œuvre et aux scores de performances. Ce qui n'est pas du tout la même chose.

*L'idée d'équilibres de règlements à faire et en continu* conduit à des modes propres d'émergence des PPR. Les *Arts Pratiques* sensibles aux différences constitutives des problèmes sont en quête de règlements, d'accords, de conventions entre les protagonistes et sont conscients, pour reprendre une expression de B. de Jouvenel, que les réponses ne peuvent « dissoudre » les problèmes.

Bien sûr, le schéma scolaire dissout les problèmes, et l'image du modèle de l'exécution sait répondre aux problèmes. Un problème scolaire conduit à des solutions objectives, stables. Cette force de l'évidence, sans oublier les ressources de contraintes inhérentes à l'action publique, déclenchent l'exécution. Certes ces pratiques de solutions de problèmes par l'exécution se rencontrent. Dans ce cas les protagonistes des PPR ne manifestent guère de différences d'intérêts, ils respectent

les décisions d'autorité. A l'opposé, faute d'arriver à des accords, à des conventions entre les parties, l'Etat, les Préfets imposent des commandements.

“ Solutionner ” des problèmes et régler des problèmes méritent d'être comparés:

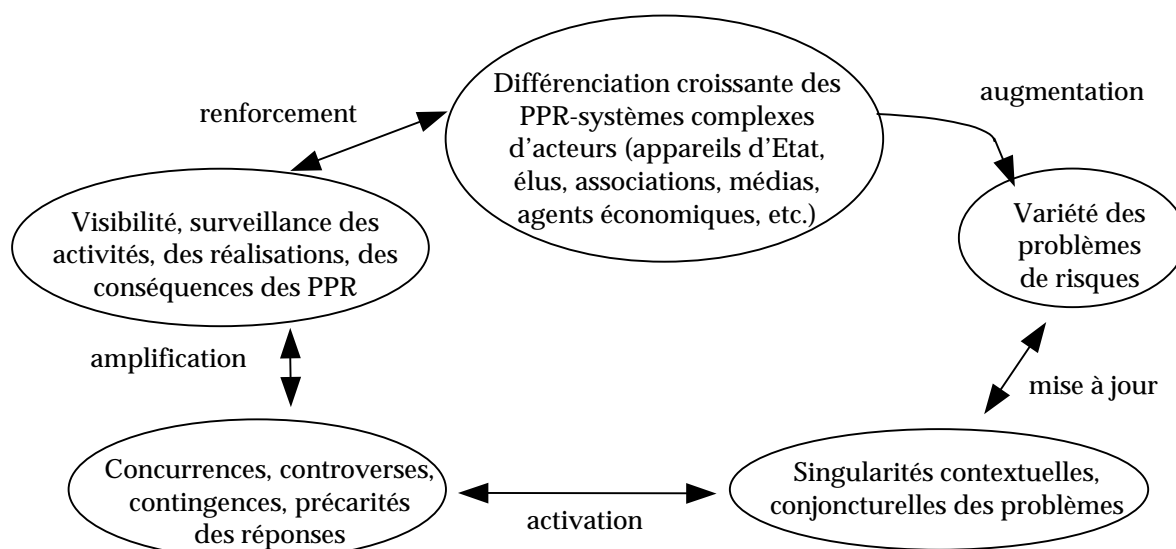


“ Solutionner ” des problèmes isole la mise à jour des solutions par le rationalisme des techniques afin d'asseoir la force de l'évidence et de déclencher l'exécution d'un objet, d'une réalité – « le PPR » – et en renvoyant à distance, ailleurs, les applications concrètes et les scores des performances du PPR. « Régler des problèmes » impose de voir dans les PPR des systèmes complexes d'action constitués de protagonistes aux prises avec des intérêts ou avec des idéologies formés de jeux d'allers et retours, de tâtonnements, d'essais et d'erreurs activés par des ressorts d'échanges d'inconvénients et d'avantages, de persuasion, de menaces. Mille et un réglages sont nécessaires en vue de l'émergence d'équilibres collectifs contingents et précaires, générés et soutenus par les engagements des protagonistes des systèmes complexes d'action. A la différence d'un PPR « *système-objet* », ou si l'on veut simple (quelques acteurs dominants, des liens hiérarchiques forts, des évidences objectives, stables) les PPR « *systèmes complexes d'action* » s'attendent, anticipent des jeux d'acteurs susceptibles de tirer à hue et à dia afin de faire prévaloir leurs différences, nécessitent des pratiques de régulation variées et continues pour encadrer, orienter, conduire les acteurs des PPR de telle manière qu'ils participent à l'émergence et aux fonctionnements attendus, corrects des systèmes. Enfin, régler des PPR constitués d'équilibres précaires nécessite de ne pas les clore par la production de documents mais de suivre les processus de leur effectivité et de leur efficacité sur les terrains.

Les PER (1982) s'éprenaient à l'excès des représentations et des pratiques de systèmes simples, « solutionnant » des problèmes. La loi du 2 février 1995, les guides méthodologiques, les conseils diffusés deviennent sensibles à la complexité

traduite par des mots d'ordre : « souplesse des PPR », « concertation accrue », « informer largement », « importance du dialogue local », « démarche globale », etc. Ces orientations bienvenues et pertinentes aménagent, corrigent la démarche « solutionniste » et d'exécution de l'action sans pour autant être suffisantes.

Précisons, pour éviter les équivoques : les systèmes simples (« solutionner des problèmes ») ou complexes (« régler des problèmes ») d'action publiques ne sont pas exclusifs les uns des autres. Des circonstances et des contextes particuliers permettent de jouer la carte des systèmes simples d'action comme en témoignent l'audience et les succès passés des conduites de l'Etat-jacobin. Cependant, aujourd'hui, suite aux effets de phénomènes bien connus (décentralisation, globalisation, etc.) aux systèmes simples font place des systèmes complexes d'action publique. **Les systèmes simples de solutions font figure de cas d'exception, les systèmes complexes d'équilibres de règlements de problèmes deviennent la règle.** Les PPR n'échappent pas à la complexité croissante de l'action publique par suite des chaînes de bouclages de phénomènes généraux participant à l'omniprésence d'une complexité touffue :



Il suffit pour s'en convaincre de voir au concret des problèmes de PPR.



**II -**

**P**ROBLEMES DE PPRI

# Les PPR : une action collective

---

Toute action à plusieurs, commune ou pour user d'une expression des spécialistes de la science sociale , *collective*, rencontrent des problèmes par suite même de leur nature collective. **Les PPR appartiennent aux phénomènes d'action collective.**

Cette évidence mérite d'être mise à jour par la codification de quelques idées-maîtresses constitutives de l'architecture de l'action collective d'un PPR.

L'action collective c'est :

Un projet, une *entreprise d'agencement d'idées*, d'intérêts, de moyens en vue de *finalités collectives*...

... pour *satisfaire des préférences* individuelles et collectives par la *production* de biens et de services...

... grâce à des *pratiques de rapports d'interdépendances et d'interactions* entre les acteurs...

... nécessitant le déploiement, le déroulement *d'activités opératoires*...

... *mobilisant* des représentations, des ressources, des capacités, des contraintes...

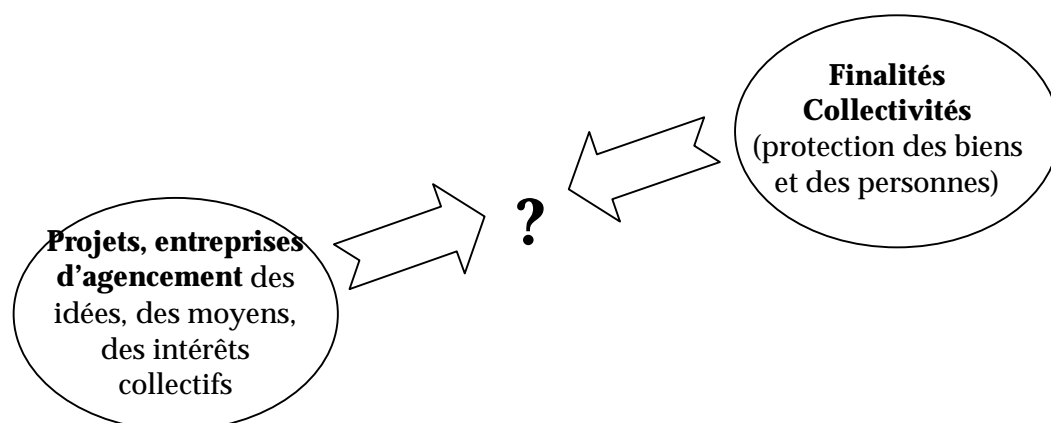
... en vue de *performances*, de *réalisations* et de *résultats*...

... *soumise à des épreuves de jugement*.

**L'action collective concrètement**, c'est :

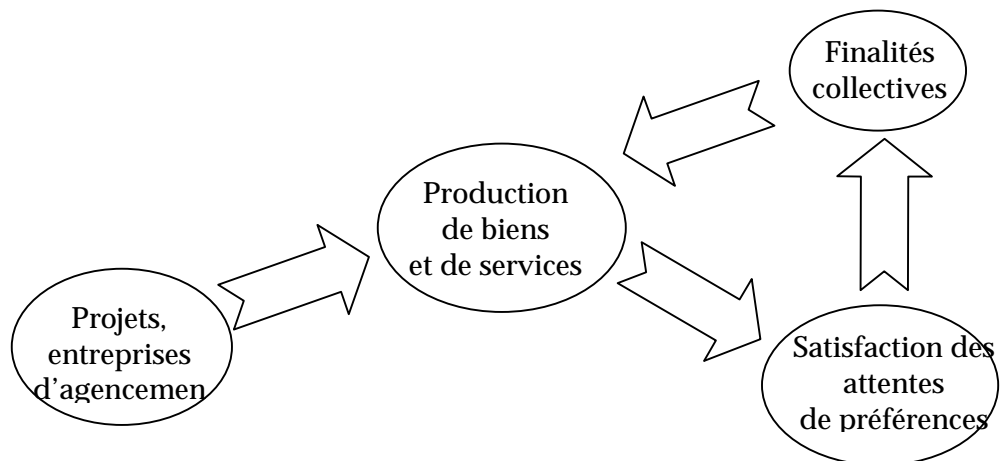
(1) *Un projet, une entreprise d'agencement d'idées, d'intérêts, de moyens en vue de finalités collectives*...

Les acteurs des PPR (préfets, élus, services instructeurs, DAC, etc.) entreprennent d'agencer des idées (risques), des intérêts (développement urbain) et des moyens (crédits, personnels) en vue d'atteindre des buts collectifs (protection des biens et des personnes).



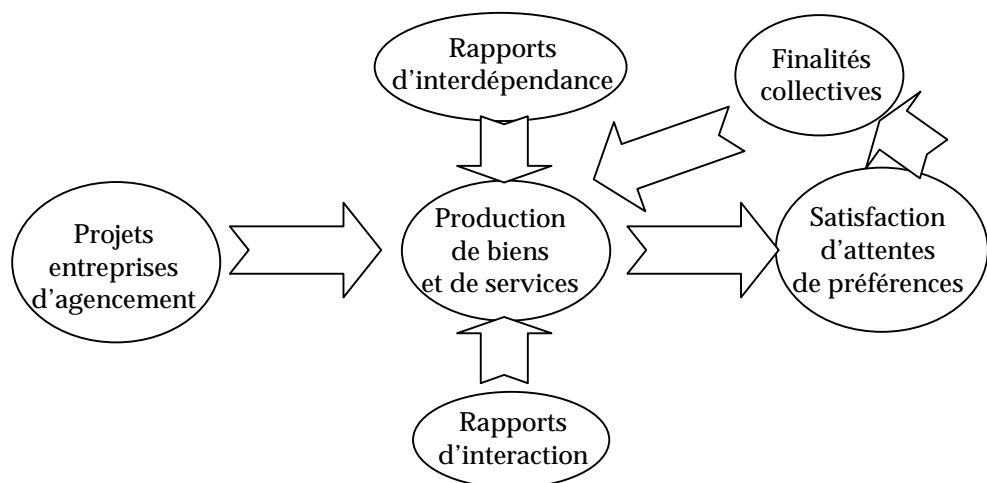
(2)... *pour satisfaire des préférences individuelles et collectives par la production de biens et de services...*

Les rencontres des finalités et des projets nécessitent des entreprises de coordination plus ou moins formalisées entre autres par des procédures hiérarchiques ou légales qui ambitionnent de produire des biens et des services (sûreté territoriale) collectifs (populations) ou individualisables (propriétaires) susceptibles de satisfaire les attentes de préférences des élus, de l'Etat, des associations, etc.



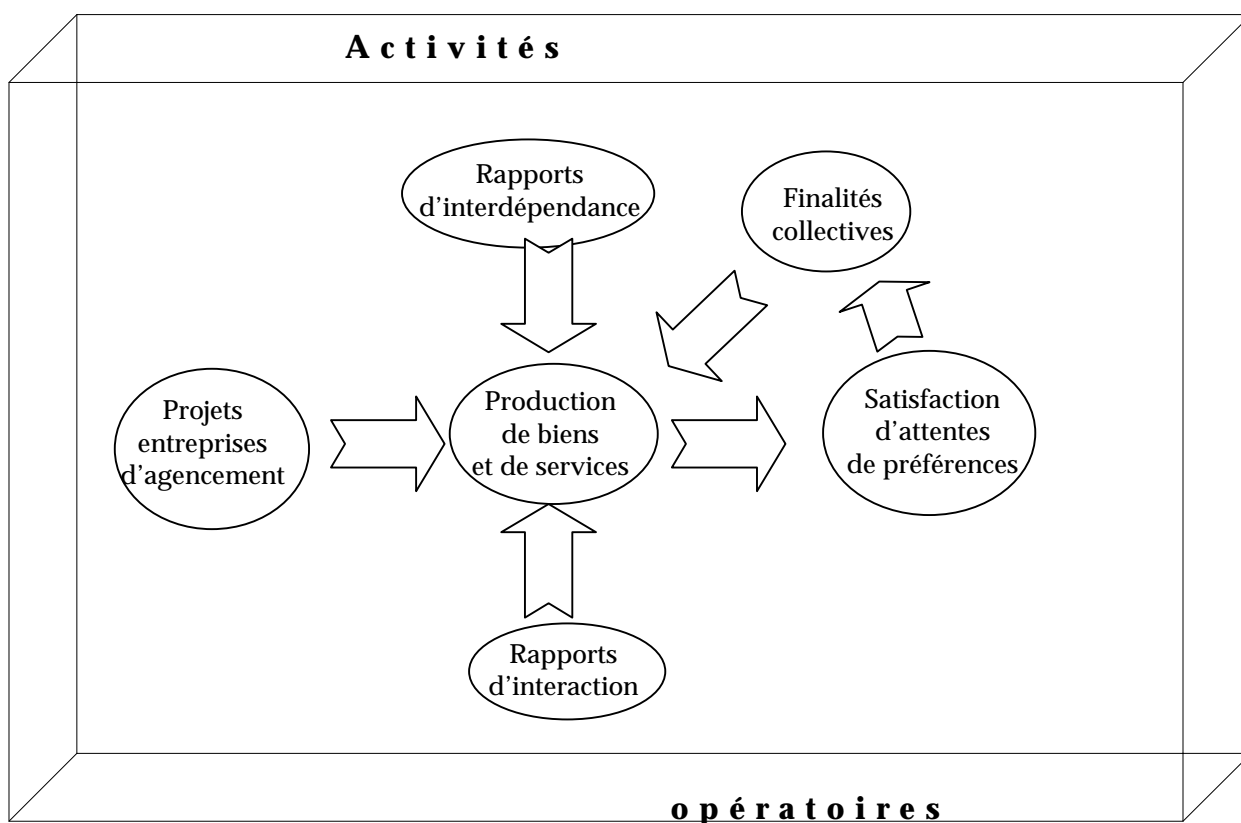
(3)... *par des pratiques de rapports d'interdépendance et d'interaction...*

Les rencontres, les intersections des ensembles (projets, production, finalités, satisfaction des attentes) s'insèrent et actionnent des pratiques d'interdépendance (DAC/SD, préfets/élus) et d'interaction – en ce sens que les conduites des préfets par exemple interagissent sur les services instructeurs des PPR.



(4)... *nécessitant le déploiement, le déroulement d'activités opératoires...*

Ces contextes et ces rapports d'interdépendances et d'interaction dans lesquels se déroulent les projets, la production, les finalités collectives, les satisfactions d'attentes de préférences appellent des activités opératoires, pratiques de conception, de débats, de mise en oeuvre, de pilotage, d'évaluation pour les ordonner et les activer. La prescription d'un PPR nécessite des activités de services préfectoraux. DDA ou DDE y répondent par des activités propres (études, projets de règlement)



(5)... *mobilisant des représentations, des ressources, des capacités, des contraintes...*

Les activités opératoires mobilisent (ou ne mobilisent pas) des représentations – risques, aléas des ressources physiques (systèmes d'information), monétaires (crédits), des capacités (droits de propriété, responsabilités), des contraintes législatives (principe de sécurité juridique des PPR).

(6)... *en vue de performances de réalisations et de résultats...*

Ces activités entraînent (ou n'entraînent pas) des performances (les manifestations concrètes, identifiables) de réalisations – le PPR – et de résultats – conséquences – la réduction des risques d'inondations.

(7)... *soumis à des épreuves de jugements*

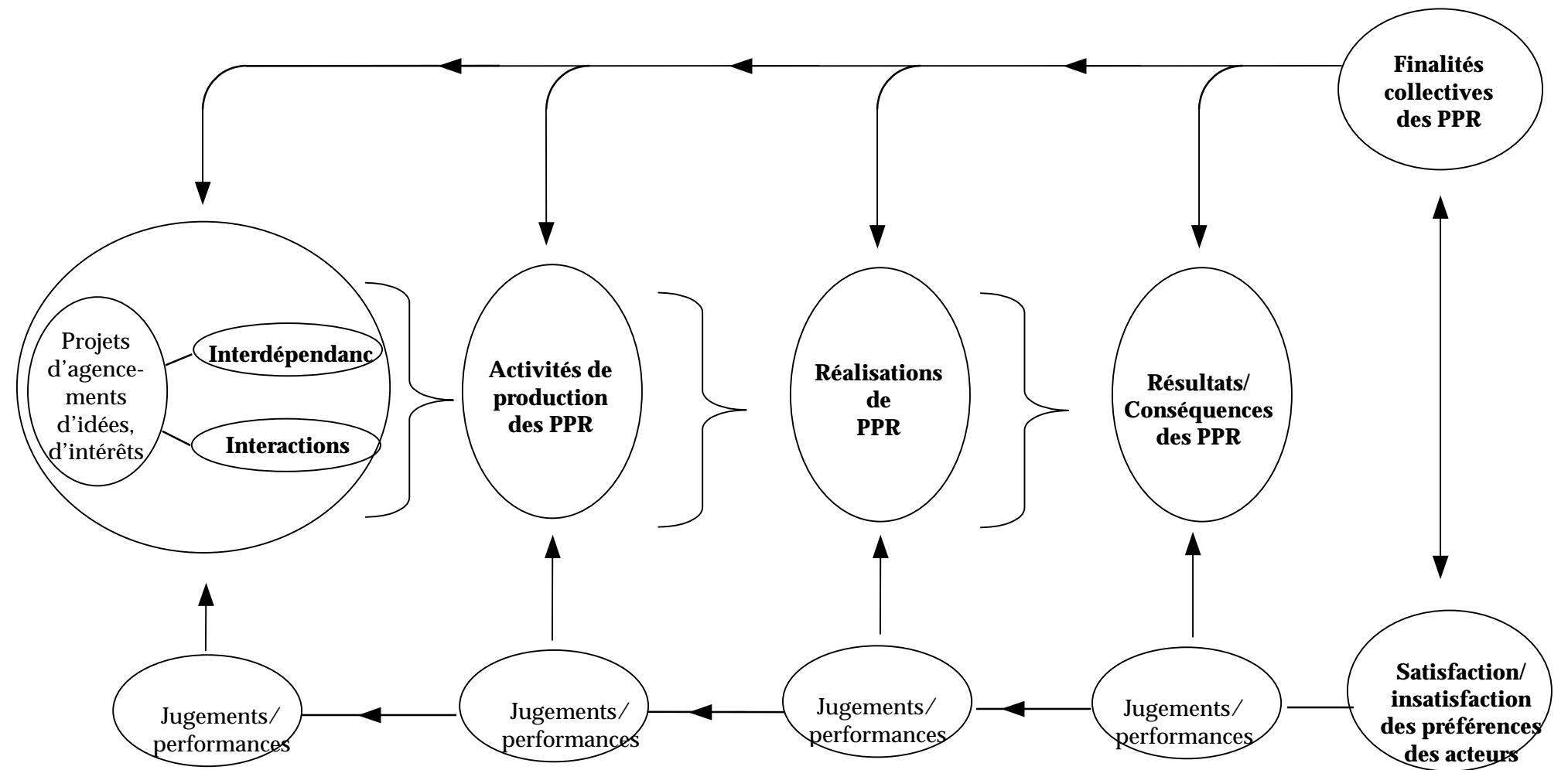
Les publics d'acteurs partenaires des PPR (élus, DAC, associations) font subir les activités opératoires, les réalisations et les résultats à des épreuves de jugement en égard à leurs représentations des finalités collectives et des satisfactions des attentes de préférences. Des DIREN jugent que des projets de PPR s'écartent par trop de la loi Barnier. Des associations jugent que tel PPR est étranger aux exigences du développement durable.

L'action collective des PPR correspondent à des **jeux** d'assemblages d'ensembles d'activités, de réalisations, **de résultats** en vue de satisfaire des préférences et des finalités collectives. Ces jeux de l'action collective rencontrent nécessairement des problèmes, comme ceux de la coordination des activités opératoires entre par exemple les services instructeurs et les bureaux d'études privés sous-traitants. **En outre des singularités de l'action publique prédisposent à rendre plus complexes les problèmes de l'action collective des PPR.** Ainsi les PPR :

- sont soumis au principe de publicité de l'action publique (accès aux dossiers, débats, enquêtes),
- s'appuient sur des mandats – législatifs, politiques – de production et d'exécution
- nécessitent d'être justifiés et établissent des responsabilités.

Enfin, la forme de l'action collective met en relief deux idées essentielles :

- l'action collective des PPR correspond à des *phénomènes de production, de transformation* nécessitant de **gouverner des chaînes d'interdépendances et d'interactions** entre les acteurs, afin d'atteindre les objectifs attendus,
- au fil des chaînes d'interdépendances et d'interactions, les acteurs protagonistes des PPR **contribuent** ou **ne contribuent pas** ou peu aux **satisfactions et aux insatisfactions des préférences des acteurs.**

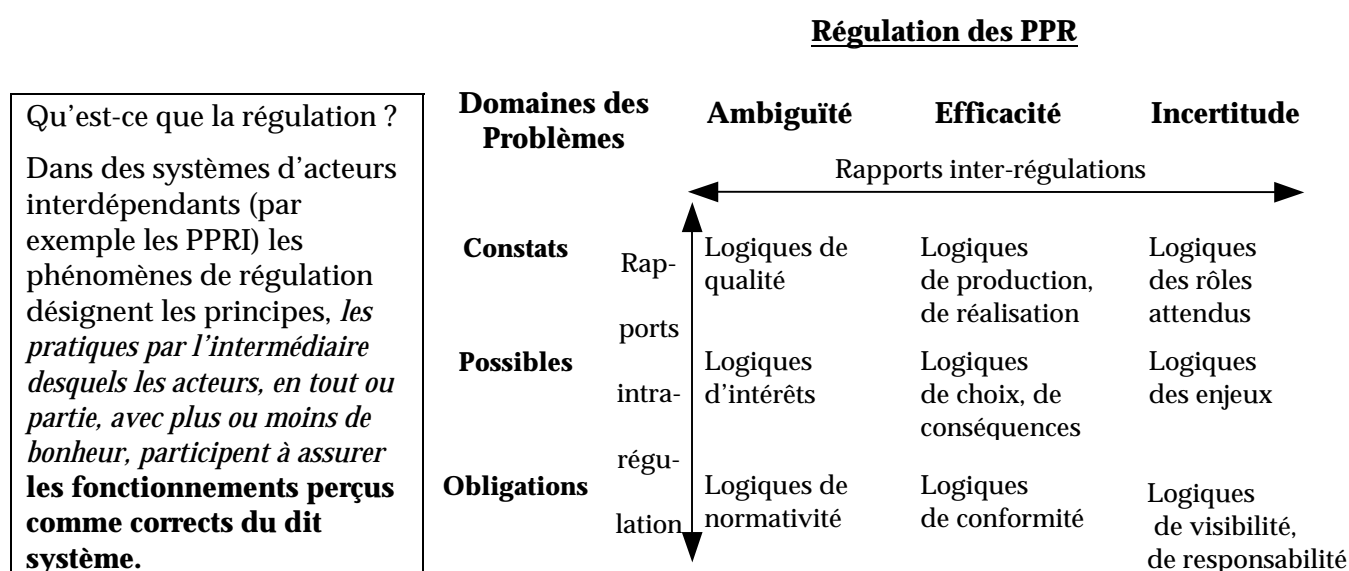


**Mise à plat de l'action collective**



# Formes des problèmes pratiques fondamentaux de l'action collective des PPR

Toute action collective éprouve sans cesse et de mille et une manières **trois problèmes pratiques de fond** s'assemblant dans un *triangle de régulation pour régler l'efficacité, les ambiguïtés et les incertitudes des PPR*.



## Le triangle des régulations : efficacité, ambiguïté, incertitude

En premier lieu l'action collective fait rarement l'économie des *questions d'interprétation*. Les acteurs-producteurs ou assujettis aux PPR (propriétaires fonciers) ne partagent pas *ipso facto* des objectifs communs imputés aux PPR. Des organismes de sécurité civile souhaitent « qu'il ne faut pas en faire trop en matière de prévention car « on » dispose de bons centres de secours et « on » sait gérer les crises ». Evidemment, plus les partenaires d'un PPR possèdent des interprétations identiques, homogènes des objectifs, des mesures, plus les chances s'élèvent pour réaliser sans trop de tracas des PPR.

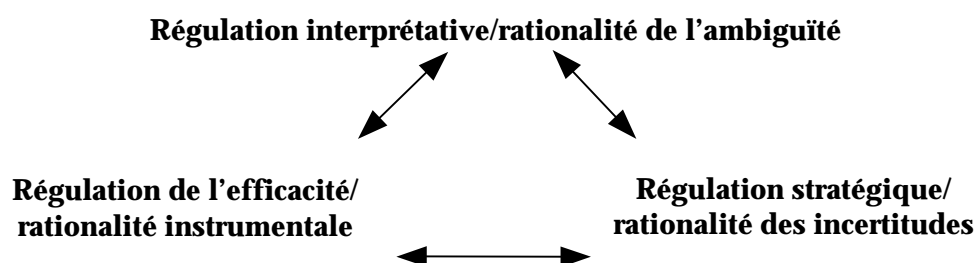
Mais les interprétations communes ne garantissent pas qu'au fil de l'action les conduites des protagonistes des PPR correspondent aux attentes. A l'approche



d'élections, des élus découvrent l'intérêt de retarder les mises au point des projets de PPR, des mouvements associatifs zig-zagent au gré des rapports de force entre les élus, les services déconcentrés et les développeurs de centres commerciaux. Ces phénomènes ne surprennent guère par suite des capacités stratégiques des acteurs qui jouent, ici et là, avec les *incertitudes* de leurs conduites. Mener à bien un PPR nécessite de s'assurer autant que faire se peut que les acteurs remplissent les conduites attendues (respect des procédures, des droits).

Enfin, aux nécessités d'interprétations communes et d'encadrement des incertitudes des conduites stratégiques s'ajoutent les épreuves de mettre au point des PPR **efficaces** remplissant les objectifs de mettre en sûreté les personnes et les biens. L'efficacité requiert de découvrir des moyens adaptés, de mobiliser des ressources adéquates.

Les PPR, d'une manière ou d'une autre, nécessitent de régler le triangle des régulations de l'efficacité ou, pour parler comme les spécialistes des problèmes de « *rationalité instrumentale* », de découvrir des instruments pertinents pour atteindre les objectifs de calculs d'aléa et de vulnérabilité. L'encadrement des conduites correspond aux problèmes de « *rationalité stratégique* » – favoriser les chances que les acteurs respectent les comportements attendus. Enfin, appelons problèmes de « *rationalité de l'ambiguïté* » la quête d'interprétations communes vis-à-vis des objectifs, des moyens et des mesures des PPR :



### Le triangle des régulations en exercice

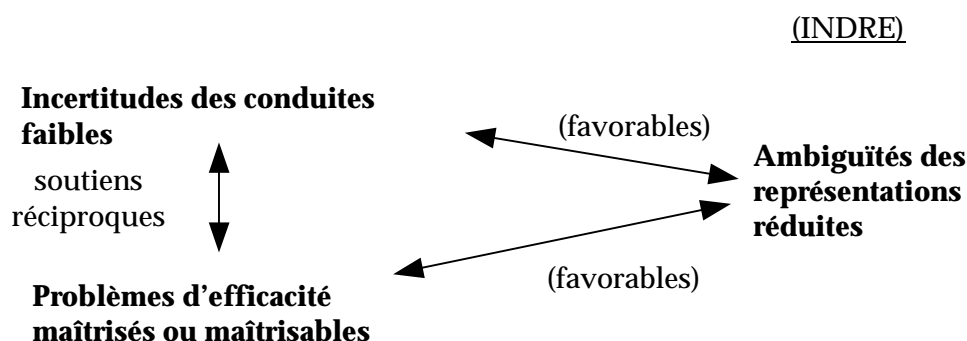
L'efficacité, l'incertitude, l'ambiguïté se chevauchent dans l'action. Ainsi, un PPR a d'autant plus de chances d'être performant lorsqu'il règle :

- le problème de l'efficacité grâce à des études de qualité et à des ressources budgétaires et en personnel
- le problème de l'incertitude – les acteurs respectent les conduites attendues
- le problème de l'ambiguïté – les protagonistes partagent des représentations communes stables.

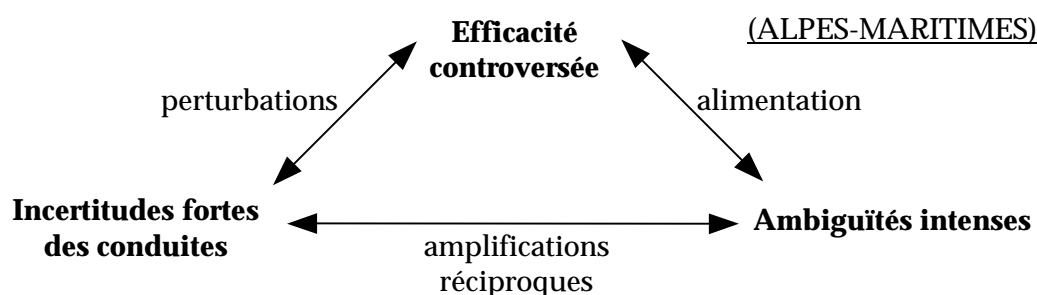
Mieux encore, dans cet exemple, les trois régulations se renforcent.

Le département de l'Indre est proche de cette configuration. Les problèmes d'efficacité des PPR sont maîtrisés ou perçus comme maîtrisables.

Les incertitudes des conduites sont faibles et les ambiguïtés des représentations réduites. De fait l'enquêteur remarque que l'émergence des PPR se déroule sans trop d'à-coups, sans pour autant dire qu'ils ne s'accompagnent pas de tracas pour les services instructeurs :



Une forme opposée est la suivante. Les ambiguïtés des représentations vis-à-vis des PPR sont intenses, les incertitudes sont fortes et l'efficacité des PPR est controversée :



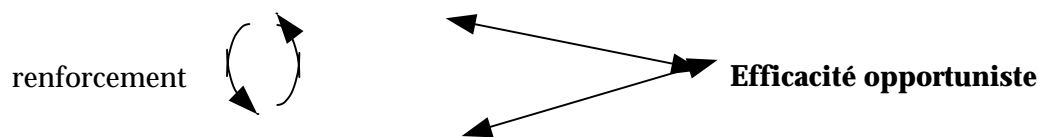
Cette forme caractérise la situation des Alpes-Maritimes. Mais paradoxalement les régulations activées et mises en oeuvre produisent des performances remarquées de production de PPR. C'est dire aussi que le triangle des régulations des problèmes d'efficacité, d'incertitude, d'ambiguïté n'est ni déterministe, ni mécanique.

Dans la région parisienne – le Val-de-Marne – les ambiguïtés des représentations des PPR sont intenses, les incertitudes des conduites fortes, et l'efficacité peut être qualifiée d'opportuniste – en ce sens que les critères retenus d'efficacité du PPR s'écartent des normes et de standards universels, conduisant à établir neuf zones bigarrées de zonage.

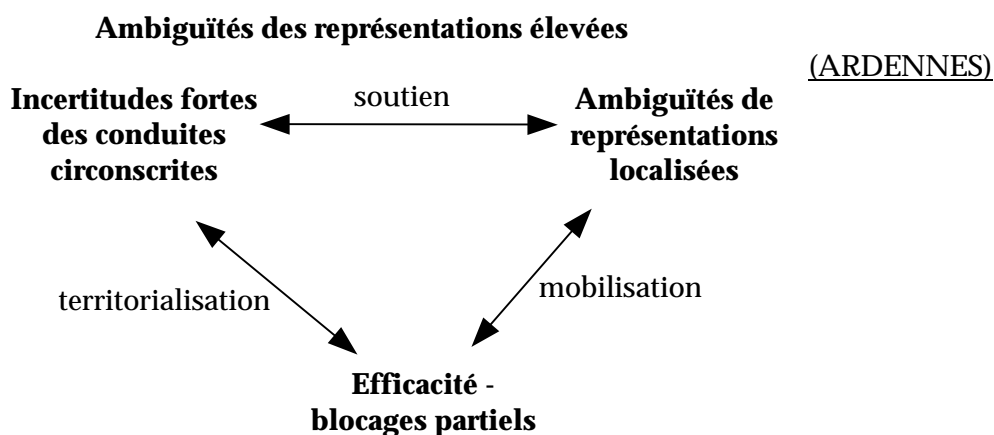
**Incertitudes des conduites fortes**

(VAL-DE-MARNE)

contraintes fortes



La configuration des Ardennes diffère. L'expérience des PPR révèle l'importance de l'hétérogénéité locale des régulations. Nombre d'incertitudes des conduites ou d'ambiguïtés se condensent dans des territoires circonscrits, entraînant des blocages partiels des régulations de l'efficacité. L'exemple ardennais montre que les formes de régulation des PPR dans un département ne sont pas homogènes et nécessitent d'être segmentées.



*Ces formes visualisent les états réciproques des problèmes de régulation et à ce titre, elles fournissent des points de repère pour agir.* Assurément la situation des Alpes-Maritimes n'est pas simple. Justement la prise de conscience de la complexité par l'Etat local des problèmes de régulation des PPR invite les services aux innovations, aux expériences, aux essais, aux erreurs. Toutefois le triangle des régulations laisse dans l'ombre les mécanismes, les ressorts producteurs de régulations performantes ou de dysfonctionnements. Afin de remédier à ces insuffisances, les *Arts Pratiques* se préoccupent de mettre à jour les ressorts, les mécanismes générateurs des phénomènes de régulation, et partant de faire émerger des **leviers pour l'agir opérationnel** des PPR par l'analyse des *logiques d'action* à l'œuvre dans les régulations de l'efficacité de l'incertitude stratégique ou de l'ambiguïté.

# Problèmes de régulation des PPR : logiques d'action collective en exercice

---

## Problèmes d'efficacité

Partons des questions d'efficacité. C'est en principe une préoccupation première des fabricants de PPR (préfectures, services instructeurs) qui à l'aune d'une rationalité instrumentale tentent d'offrir des PPR satisfaisant à des critères :

- (i) *d'économie* – en matière de délais par exemple
- (ii) *d'efficience* – l'appel à des bureaux d'études privés mieux disant que les services offerts par les CETE
- et (iii) *d'efficacité* – de “ bons ” PPR préventifs.

Toutefois la quête d'instruments varie selon les domaines des constats, des possibles, et des obligations des problèmes.

*Dans le domaine des constats les logiques d'action dominantes sont celles des productions, des réalisations concrètes.* Services instructeurs, organismes du RST, bureaux d'études privés produisent, réalisent des cartes, des documents par l'intermédiaire d'activités mobilisant des ressources budgétaires, techniques ou en personnel. Ces activités opératoires rencontrent avec plus ou moins d'ampleur des difficultés communes pratiques. Les enquêtes de terrain, l'examen des échanges au sein des Clubs risques permettent d'en identifier les principales : étude des aléas, formulations des prescriptions et des réglementations, assistance à la maîtrise d'ouvrages, expertise juridique.

Cette logique de production, de réalisation à l'œuvre dans la mise à jour de constats s'accompagne dans le domaine des possibles (ce qui peut, ce qui pourrait être) d'une autre logique d'action qu'il convient de distinguer. *Dans le monde des possibles un PPR dessine, offre des portefeuilles de mesures impliquant des logiques d'anticipations des choix et de conséquences* – ou tout du moins perçues comme telles. Ces mesures concrétisent et contextualisent les projets.

Les logiques de production, de réalisation des constats suivent, se soumettent en principe à des critères de réalisation généraux, abstraits (délais, coûts) intrinsèques. Les logiques d'anticipations de choix et de conséquences à l'œuvre dans les portefeuilles de mesures introduisent des critères externes de préférences pour les jauger et les juger qui ne sont pas toujours stables, cohérentes ou communes. Des

anticipations, réalistes ou non, générales ou particulières, règlent les logiques de choix et de conséquences. Les domaines des constats font référence à des phénomènes construits, « objectivés », « externes » – crues, aléas – tandis que les domaines des possibles invoquent des réalités de préférences fondées sur des estimations qui ne sont pas moins tangibles aux acteurs de PPR.

Les liens entre les logiques de production de constats et celles du choix et des conséquences des portefeuilles de mesures possible ne sont ni linéaires, ni univoques. Selon des perspectives “ scientistes ”, aux constats évidents s’imposent des mesures incontournables (à tel aléa correspondrait tel zonage) tandis que les *Arts Pratiques* soulignent l’omniprésence de décalages, tout du moins potentiels, entre les logiques de production et celles des anticipations de choix/conséquences.

Le domaine des impératifs, des obligations (ce qui doit ou devrait être) complexifie la régulation de l’efficacité des PPR. Dans ce domaine, *la logique en exercice est celle de la conformité* à des normes, à des standards. La conformité peut être basée sur des appels à des incitations (recommandations des PPR, fourniture de crédits d’études ou de travaux) ou reposant sur la contrainte légale et réglementaire s’imposant aux producteurs ou aux assujettis aux PPR.

**Par suite de la présence d’un trio de logiques d’action** (production, choix/conséquences, conformité) **la régulation de l’efficacité d’un PPR n’est pas homogène**. La *logique de production* appelle des connaissances reconnues (expertise technique), des ressources monétaires et en personnel pour produire des constats d’aléa par exemple qui prédisposent à recevoir positivement les constats, par suite de rapports d’autorité (la DDE ou la DDA est formellement, *a priori* compétente) ou d’influence – les évidences et les arguments persuadent que les constats des PPR sont bons, acceptables.

*Les logiques de choix et de conséquences* mobilisent aussi des informations et des connaissances pour formuler des préférences, mais surtout elles activent des intérêts propices à des calculs pour établir des rapports d’échanges entre les avantages et les inconvénients des projets de zonage. Les *logiques de conformité* dans la sphère des obligations prennent appui sur des phénomènes d’autorité (« j’obéis parce que c’est la loi », « l’Etat décide ») ou de pouvoir à base de contrainte (le Préfet impose la prescription, l’approbation) ou de menaces de mise en responsabilité pénale.

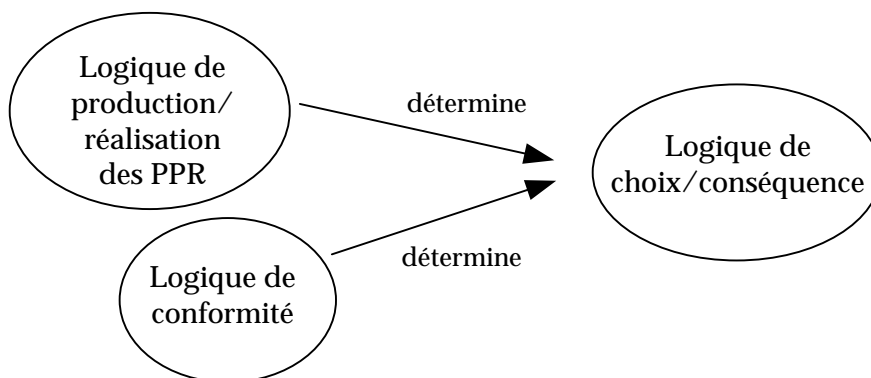
**Régulation de l'Efficacité**  
(rationalité instrumentale)

**Orientation générale :** Réaliser des PPR – Economes, Efficents, Efficaces (“ 3E ”)

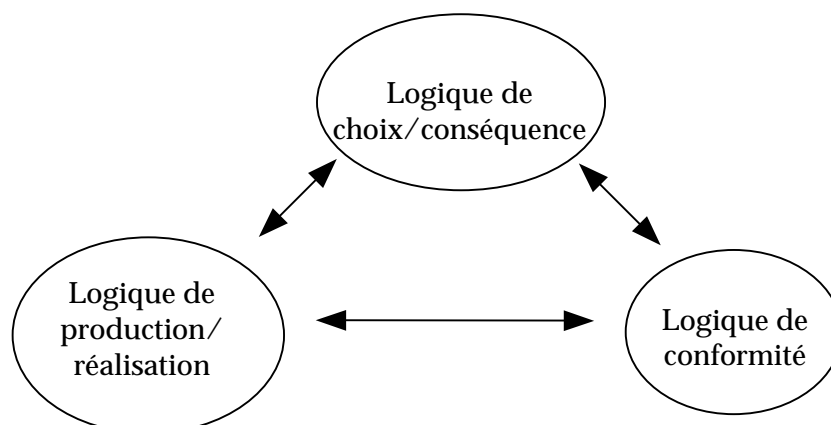
**Domaines des**

<b>Problèmes</b>	<b>Critères de jugement</b>	<b>Logiques d'action</b>	<b>Rapports dominants</b>	<b>Ressources</b>
<b>Constats</b>	coûts délais personnel qualifications ...	Logiques de productions, de réalisations	Cognitif Autorité	Connaissances Expertise
<b>Possibles</b>	Evaluation anticipées des portefeuilles de mesures concrétisées, contextualisées			
<b>Obligations</b>	Contraintes formelles, légales, réglementaires	Logiques de conformité	Autorité Pouvoir	Adhésion Contrainte

Ces analyses des *Arts Pratiques* bousculent le schéma réflexe, spontané du problème de l'efficacité des PPR, selon lequel de façon tacite ou explicite les logiques de production et de conformité détermineraient les logiques de choix et de conséquences :



Les *Arts Pratiques* y substituent un schéma d'interactions réciproques des logiques :



### **Problèmes d'ambiguïtés**

La position centrale des logiques de choix/conséquences met en relief les problèmes de l'ambiguïté des représentations. Estimations et préférences des portefeuilles de mesures ne sont pas nécessairement identiques. De même les acteurs interprètent les avantages et les inconvénients de la conformité aux textes ou du non-respect (droit de propriété, responsabilité).

Ces pratiques d'interprétation questionnent les constats au fil de *logiques de qualité*. Experts, services instructeurs interprètent les constats au vu de critères techniques. Des préfets sont sensibles à des conditions de délais de réalisation et de prescription ou de cohérence avec des projets de ZAC ; des élus, des associations lisent les constats à l'aide de critères de compréhension et de simplicité.

Les panoplies de mesures possibles sont vues au travers des filtres des *logiques d'intérêts* d'acteurs reflétant des statuts de propriétaires, des positions de mouvements sociaux. Enfin des *logiques de normativité* imprègnent les domaines des impératifs et des obligations des PPR. Des acteurs reprochent par exemple aux PPR d'être plus sensibles aux conséquences qu'aux causes des inondations, de laisser par trop dans l'ombre les travaux de protection, de faire l'impasse d'une intégration des plans de secours dans les PPR, d'ignorer les applications quotidiennes des PPR.

### Régulation de l'Ambiguïté

(rationalité interprétative)

**Orientation générale :** Réduire les différences, les divergences des représentations constitutives des PPR

<u>Domaines des Problèmes</u>	<u>Critères de jugement</u>	<u>Logiques d'action</u>	<u>Rapports dominants</u>	<u>Ressources</u>
<b>Constats</b>	Expertise technique Compréhension Simplicité	} Logiques de qualité	} Cognitif Autorité	} Connaissances Expertise
<b>Possibles</b>	} Positions Intérêts	} Logiques d'intérêts	} Echange Pouvoir	} Utilité Contraintes
<b>Obligations</b>	} Définition des causes, des objectifs Infractions Ignorance	} Logiques de normativité	} Axiologiques Autorité Pouvoir	} Idéologies, valeurs Adhésion Contrainte

**Ces exercices continus d'interprétation se glissent sans cesse dans les PPR.** Les logiques de qualité riches de connaissances et d'informations assoient ou critiquent les bien-fondés et les réputations des études et des dossiers, générant des accords ou des controverses. Les logiques d'intérêts d'interprétation condensent des calculs d'échanges d'avantages et d'inconvénients des projets de PPR, acceptent ou critiquent les rapports d'autorité et de pouvoir contraignant élus et citoyens à accepter des PPR en tout ou partie. Enfin, l'ambiguïté est au centre des logiques de normativité. Au nom de grands principes – du droit de propriété, de la sécurité juridique – des acteurs interrogent les fondements normatifs des PPR (prescriptions), y opposent des conceptions rivales de l'action publique comme celles du développement durable et de la croissance urbaine.

Sans cesse présentes – de la prescription à la mise en oeuvre des PPR – **les pratiques des logiques d'interprétation interagissent.** Les logiques de qualité des constats critiquant les mesures d'aléa alimentent les logiques d'intérêts pour écarter des plans de zonage. Ou à l'inverse les logiques d'intérêts imposent aux logiques de qualité des critères plus rigoureux de lecture des études et des dossiers de PPR.

Les phénomènes d'ambiguïté enveloppent toujours, d'une manière ou d'une autre, les PPR. Il ne s'agit pas simplement d'en tenir compte et de se faire l'avocat d'activités de communication. **Les phénomènes d'ambiguïté sont constitutifs des PPR.**



Dès lors la régulation des ambiguïtés des interactions demande du temps et du doigté. Certes la régulation des interprétations peut être obtenue par des rapports d'autorité (« on » (« on » accepte sans discuter les interprétations du préfet ou d'élu) ou de pouvoir aux mains d'acteurs dominants (le Préfet impose ses interprétations). Toutefois **le ressort principal de la régulation des ambiguïtés n'est autre que celui de l'influence** ou si l'on préfère **de la persuasion réciproque**. Des interprétations communes des PPR émergent parce que les acteurs pensent qu'elles sont fondées sur de bonnes raisons fortes, en accord avec des intérêts, avec des idées ou avec des valeurs.

**Régulation de l'ambiguïté et régulation de l'efficacité s'interpénètrent et interagissent.** Les logiques interprétatives de qualité interfèrent avec les logiques de production des aléas et des zonages pour les juger, pour les corriger. D'une part les interprétations enveloppent la régulation de l'efficacité, d'autre part elle contextualise cette dernière. Si le droit de propriété offre un principe général d'interprétation générateur de controverses éventuelles sur l'efficacité d'un PPR, les interprétations se concrétisent dans des situations, dans des cas particuliers menant parfois à des recours contentieux. Cette contextualisation interprétative apparaît d'autant plus présente que les projets de PPR recouvrent des variantes de hauteurs de crues, d'options de zonage entraînant des choix et des conséquences pratiques – l'arrêt de l'urbanisation de friches industrielles. Bref, les régulations de l'efficacité des PPR ne sont pas autonomes, poursuivies pour elles-mêmes. Ces régulations dépendent étroitement des régulations interprétatives en quête de réduire des ambiguïtés.

### **Problèmes des incertitudes stratégiques**

Cette dépendance s'affirme avec les phénomènes d'incertitude présents dans les conduites attendues des acteurs d'un PPR. Dans le domaine des constats les incertitudes des conduites fluctuent en fonction de l'encadrement, de l'emprise des rôles attendus, prescrits (*logique des rôles attendus*). Plus ces rôles laissent des opportunités, des occasions de latitude d'agir, de discrétion aux acteurs, plus les chances d'incertitude s'élèvent. Ainsi, plus un Préfet estime que « Paris » ne regarde pas les scores de PPR prescrits ou approuvés dans « son » département, plus un préfet s'attend à une mutation proche, plus les probabilités s'élèvent que les réalisations de PPR traînent. De même, plus les activités et les services d'aménagement et d'environnement sont subsidiaires au sein d'une DDE, moins cette dernière tend à se préoccuper de PPR. Ou bien encore, des collectivités locales, des élus pensent « qu'il peuvent faire ce qu'ils veulent ».

## Régulation de l'Incertitude stratégique

(rationalité stratégique)

Orientation générale : Encadrer les conduites attendues

<u>Domaines des Problèmes</u>	<u>Critères de jugement</u>	<u>Logiques d'action</u>	<u>Rapports dominants</u>	<u>Ressources</u>
<b>Constats</b>	Latitudes d'action Modes d'organisation	Logique des rôles attendus	Autorité Pouvoir Influence	Adhésion Contrainte Persuasion
<b>Possibles</b>	Dimensions des groupes Concentrations des coûts et des bénéfices Court-terme/long-terme	Logiques des enjeux	Echange Pouvoir	Utilité Contraintes
<b>Obligations</b>	Indicateurs d'exposition (mass-médias) Appareils de menaces et de sanctions	Logiques de visibilité, de responsabilité	Autorité Pouvoir	Adhésion Contrainte

L'assurance que les rôles attendus des acteurs soient remplis est ultra-sensible aux *logiques des enjeux* des protagonistes, prééminentes dans le domaine des possibles. Avec plus de précision, les incertitudes des conduites dépendent des trois facteurs principaux :

- La *dimension d'organisation des groupes d'acteurs*. Les habitants d'îles de la région parisienne, par suite de leur statut d'îliens, examinent avec attention les PPR et souvent ils se mobilisent, à la différence des populations de ZUP parfois plus exposées. De même, une faible intercommunalité ralentit l'émergence de PPR couvrant plusieurs collectivités locales.
- La *nature diffuse ou concentrée des bénéfices et des coûts d'un PPR*. Plus les PPR entraînent des coûts concentrés sur des riverains, sur des projets de développement urbains, plus les chances s'élèvent que ces intérêts directement concernés réagissent vis-à-vis des PPR. En revanche, les bénéfices d'un PPR, à la différence des coûts, prédisposent moins aux réactions par suite du jeu d'un dernier facteur d'incertitude : le temps.

- En effet, *plus les coûts (ou les bénéfices) d'un PPR portent sur les intérêts à court terme d'acteurs* – les valeurs marchandes des propriétés des riverains, de friches industrielles – *plus les probabilités s'accroissent qu'ils manipulent les incertitudes de conduites stratégiques* (sanctions politiques d'élus, recours juridiques, appels aux médias).

Ces logiques d'enjeux se déploient de concert avec des *logiques de visibilité et d'imputations de responsabilités et de sanctions*. Les éboulements de terrain, fréquents dans les Alpes-Maritimes, et leurs conséquences sur le réseau routier activent les interventions. Elus, citoyens ignorent ou contreviennent à des prescriptions de PPR en estimant que les écarts vis-à-vis d'obligations – le déplacement d'un périmètre – sont peu visibles et ont de fortes chances de passer inaperçus. En revanche, lors des catastrophes par exemple, les menaces de mise en responsabilité des élus prenant des libertés avec les prescriptions des PPR favorisent la conformité aux rôles attendus. De même, des nouvelles procédures d'indemnisations de la CANAT (1/1/2001), sanctionnant les communes qui entendent faire l'économie de PPR, activent aujourd'hui des demandes pressantes d'élus de pouvoir faire état de PPR – et sans attendre – entraînant la saturation des services chargés d'instruire les PPR.

# Enseignements des *Arts Pratiques*

---

## Variété et hiérarchie des régulations

Ces descriptions et diagnostics des problèmes de régulation de l'efficacité, de l'ambiguïté, de l'incertitude de l'action collective des PPR mettent à jour la présence agissante d'une *variété de logiques d'action à l'oeuvre*, génératrices des problèmes de régulation. *Les écarts, les différences perçus* entre les constats (ce qui est), les possibles (ce qui peut ou pourrait être) et les obligations et les impératifs (ce qui doit ou devrait être) *proviennent de l'exercice d'une variété de logiques d'action qui ne s'accordent pas, peu ou mal.*

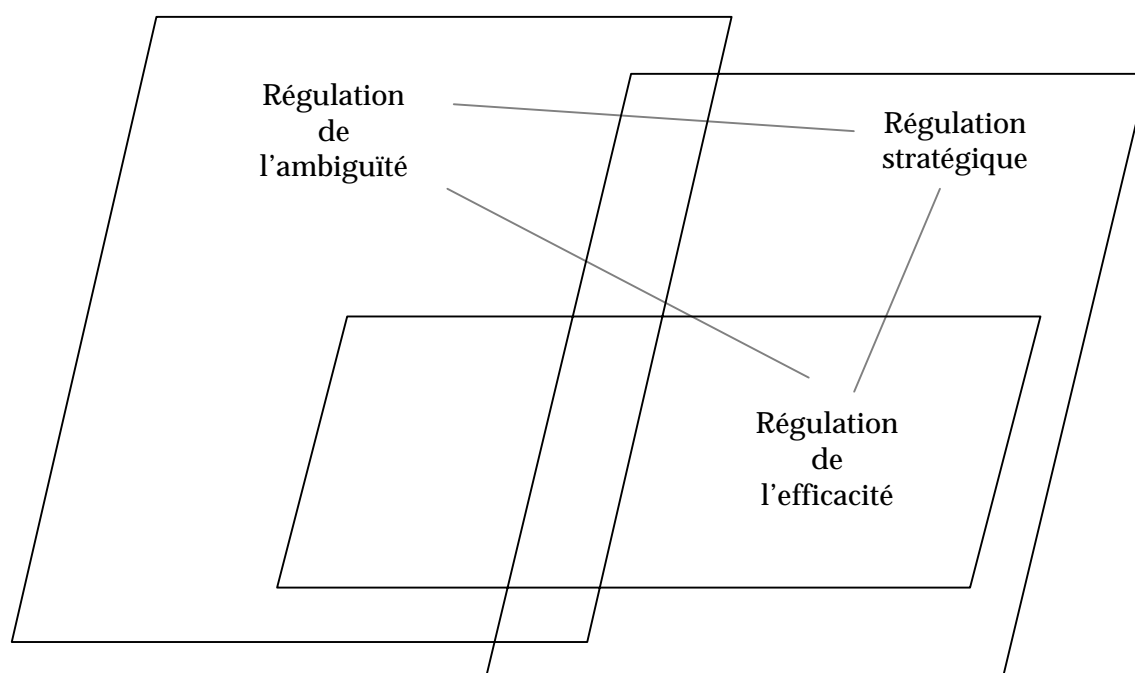
Lors de la régulation de l'efficacité – la recherche d'instruments économes, efficaces, efficaces – les logiques de production d'un PPR ne collent pas avec celles des logiques de choix/conséquences et de conformité. Les calculs d'aléas, des hauteurs de crues heurtent des estimations de conséquences vis-à-vis des agriculteurs par exemple, mobilisent des critères de conformité légale ou réglementaire perçus comme excessifs (riverains).

Les logiques interprétatives de qualité, d'intérêts ou de normativité productrices d'écarts, de différences entretiennent des problèmes d'ambiguïté. Du côté de la régulation stratégique, les logiques de l'emprise des rôles attendus, des enjeux, de la visibilité et de la responsabilité sont à l'oeuvre. Mais si ces logiques, dans l'exemple de la régulation de l'efficacité, produisent des écarts et des différences entre les constats des logiques de production, les possibles des logiques de choix/conséquences, les obligations des logiques de conformité, *ces décalages ne sont pas nécessairement stables ou figés.* Lors de la recherche de PPR efficaces, la logique de choix/conséquences prend le dessus sur les critères des logiques de production. L'avenir des friches industrielles contraint à adapter la production des zonages du PPR Val-de-Marne. De même, aujourd'hui les imputations de responsabilité, les menaces de sanctions corrigent des effets des logiques d'enjeux ou d'opportunisme de la régulation stratégique.

D'un mot, *la variété des logiques importe mais aussi les rapports de centralité ou de domination qui s'exercent entre elles.* C'est pourquoi les *Arts Pratiques* proposent **aux logiques de choix/conséquences une centralité active dans la régulation de l'efficacité des PPR.** Ces décalages, ces tensions **intra** aux régulations de l'efficacité, de l'ambiguïté et de l'incertitude stratégique se manifestent dans les rapports entre, *inter-régulations.* Faut-il y revenir ? Les régulations de l'ambiguïté des représentations et de l'incertitude des conduites ne sont pas juxtaposées dans

l'émergence des PPR, elles enveloppent les activités, les réalisations et les résultats. De même les régulations stratégiques interfèrent, interagissent avec les logiques de l'efficacité ou de l'ambiguïté. Les enjeux du développement ou de la cohérence des mesures des PPR de la région Ile-de-France façonnent, orientent les logiques de choix/conséquences à l'oeuvre dans la régulation de l'efficacité.

Le schéma suivant visualise le caractère englobant des régulations de l'ambiguïté ou stratégique vis-à-vis des problèmes de l'efficacité :



### Problèmes-clés

Dans ces conditions les *Arts Pratiques* soulignent à nouveau les dépendances des régulations de l'efficacité à l'égard des phénomènes d'ambiguïté et d'incertitude. Dès lors, les *Arts Pratiques* **invitent**, sinon comme point d'entrée pour conduire les PPR, tout du moins *ex-ante* ou sans cesse au fil du développement des PPR, **à tenir compte des régulations stratégiques et interprétatives lors des conceptions et des mises au point des projets de PPR.**

A présent les cartes stratégiques des problèmes décrites *infra* (cf. pp. 26-27) se concrétisent. **L'examen des régulations donne premièrement des contenus opératoires aux problèmes et en second lieu prédispose à établir des problèmes prioritaires points-clés du développement des PPR.** Ainsi dans l'exemple du Val-de-Marne, les questions de la régulation stratégique constituent des problèmes-clés essentiels. Les logiques d'enjeu s'exercent dans ce département avec force. Des retards ou à plus forte raison l'absence de PPR entraînent des blocages dans des POS, perturbent l'exécution de Contrats de Développement Urbain signés entre les

communes et l'Etat, ou plus conjoncturellement les logiques d'enjeux risquent d'insérer les projets de PPR dans les campagnes des élections municipales proches. Les services instructeurs, la préfecture éprouvent la priorité et l'urgence de ces contraintes stratégiques, mais d'autres acteurs – DREIF, DIREN – plus distants des terrains, y sont moins sensibles.

### Leviers

Les *Arts Pratiques* laissent voir des **leviers d'action pour les réglages des régulations**. A un double titre : sous la forme de ressources et de rapports entre les acteurs.

D'un part les régulations mobilisent (ou ne mobilisent pas ou mal) une variété de **ressources** :

- de *connaissances*, d'informations (modèles hydrauliques, indicateurs de vulnérabilité)
- d'*utilité* (la comparaison d'avantages/inconvénients, de coûts/bénéfices des portefeuilles de mesures)
- de *contrainte* (des rapports de force entre élus et préfectures imposent des mesures)
- *normatives* (le respect de la loi, de la sécurité juridique)
- de *persuasion* (les acteurs adhèrent au bien-fondé, voient de bonnes raisons fortes de croire au PPR)
- *idéologiques, axiologiques* (droit de propriété, développement durable, écologisme).

L'action collective manipule, combine ces ressources pluralistes et hétérogènes. **Ces mélanges de données factuelles, normatives et al constituent des systèmes d'appréciation des activités, des réalisations et des résultats**. Dans un contexte difficile, au fil d'expériences et d'échecs les Services Déconcentrés de l'Etat dans les Alpes-Maritimes jouent avec des mix de ressources. D'entrée, au cours du développement des PPR des projets activent des ressources d'utilité et de persuasion et évitent de s'en remettre aux seules ressources d'expertise technique et de contrainte. Puissante, la contrainte devient une ressource rare mais qui, utilisée à bon escient, n'exclut pas de se transformer en ressource d'autorité. A Nice, les recours contentieux favorables à l'Etat incitent élus, citoyens, associations à ne pas s'engager immédiatement et de front dans des rapports de pouvoir et de force.

D'autre part, **ces ressources prédisposent à des types de rapports** entre les acteurs d'un PPR :

- (i) *Les connaissances et les informations correspondent à des **rapports cognitifs** (les acteurs des PPR apprécient les qualités des études).*

- (ii) *Les calculs d'avantages et d'inconvénients, d'utilité entraînent des **rapports d'échanges** au cours desquels les protagonistes établissent des balances de coûts et de bénéfices eu égard à leurs intérêts.*
- (iii) La contrainte mobilise des **rapports de pouvoir**. Des collectivités *locales* acceptent bon gré mal gré des PPR imposés par anticipation par les Préfets.
- (iv) Les **rapports d'autorité** s'appuient sur des ressorts normatifs. Par suite de *l'autorité* souveraine du Législateur, des acteurs de PPR acceptent la loi Barnier.
- (v) Les ressources de persuasion activent des **rapports d'influence**. Des élus se *persuadent*, décident que la politique des PPR est bonne pour satisfaire des buts collectifs et à long terme de protection des personnes et des biens.
- (vi) Les *considérants* idéologiques, les valeurs conduisent à des **rapports axiologiques** d'antagonismes ou de consensus sur des valeurs.

Un tel classement avertit que **tous les rapports ne partagent pas des degrés équivalents de malléabilité, de manipulation, d'adaptation**. Les rapports d'échange se prêtent aux négociations, ceux de pouvoir beaucoup moins, ou sous la forme de rapports de force entre l'élu attaché à l'extension d'un stade de football en zone inondable et les Services Déconcentrés de l'Etat. Les rapports axiologiques s'accompagnent souvent de tensions intenses – et précisément les valeurs, les idéologies sont peu propices aux négociations. Répartissons *grosso modo* sur un axe de malléabilité les rapports entre les acteurs d'un PPR :



Ces rapports correspondent à des leviers qui eu égard aux contextes peuvent être actionnés – plus ou moins. Faire appel aux rapports axiologiques promouvant par exemple le développement durable n'est pas sans intérêt dans la mesure où les parties prenantes des PPR éprouvent des consensus forts de valeurs, d'idées. Jouer avec les rapports de pouvoir – contraindre des acteurs – s'avère souvent nécessaire. Néanmoins l'exercice de tels rapports de pouvoir ne va pas toujours de soi par suite des résistances, ils entraînent des réflexes et des attitudes d'hostilité vivaces à l'égard de l'Etat par exemple.

Ces coûts des rapports de pouvoir se réduisent lorsque les PPR mobilisent de concert des rapports cognitifs, d'échange, d'influence et gardent en réserve, en dernière instance, l'exercice de la contrainte. De fait, les *Arts Pratiques* sensibilisent aux combinaisons, aux **mix** des rapports.

Dans cette perspective, les opérations de communication dont on fait grand cas aujourd'hui dans les DAC ne sont pas des activités séparées et souvent superposées à la chaîne de production et de mise en œuvre de PPR. La persuasion à l'œuvre dans les rapports d'influence n'est pas une simple affaire de "com". Dans un rapport d'influence les partenaires ne tiennent pas de simples rôles d'émetteurs de "com'" et de récepteurs. La transmission d'informations est l'un des moyens invitant par exemple les assujettis aux PPR – élus, citoyens – à *décider **par eux-mêmes** des bonnes raisons de les accepter, de les amender ou de les refuser*. Un rapport d'influence est performant lorsque les partenaires deviennent convaincus qu'un PPR est pertinent, **et** peuvent faire état des bonnes raisons sur lesquelles se fondent leurs jugements.

A la différence des activités de communication ponctuelles à court terme et isolées, les rapports d'influence s'inscrivent dans la durée, requièrent du temps, ils s'insèrent aussi dans des rapports d'échanges, cognitifs ou d'autorité. Regardons sous cet angle l'examen de la couverture par les médias locaux des PPR dans les Alpes-Maritimes. Les journalistes n'acceptent guère aujourd'hui pour argent comptant les opérations de com' ou les communiqués standards des associations et des élus. *Nice-Matin* couvre les PPR dans des contextes de rapports d'avantages et d'inconvénients, ou cognitifs (appréciations des expertises) favorables à l'émergence de débats publics et de décisions pratiques et réalistes fondées sur de bonnes raisons fortes.

Cette mise à jour des leviers pour agir invite à des *combinaisons stratégiques des usages des ressources et des rapports* d'échange, d'autorité ou de pouvoir. En particulier, ces combinaisons peuvent jouer avec des demandes d'essais et de ratés. Mobiliser des rapports d'échange, d'influence ou cognitifs ne garantit pas le succès des projets de PPR. Les ratés – les acteurs ne réussissent pas à négocier les avantages et les inconvénients, prolongent les délais de réalisation et d'approbation – peuvent conduire à s'en remettre aux contraintes (ou aux menaces) des rapports de pouvoir – en dernière instance, faute de mieux. L'Etat fait montre de puissance publique, mais cet exercice se veut économe, pertinent, sensible à contrôler les réflexes du commandeur d'ordres.

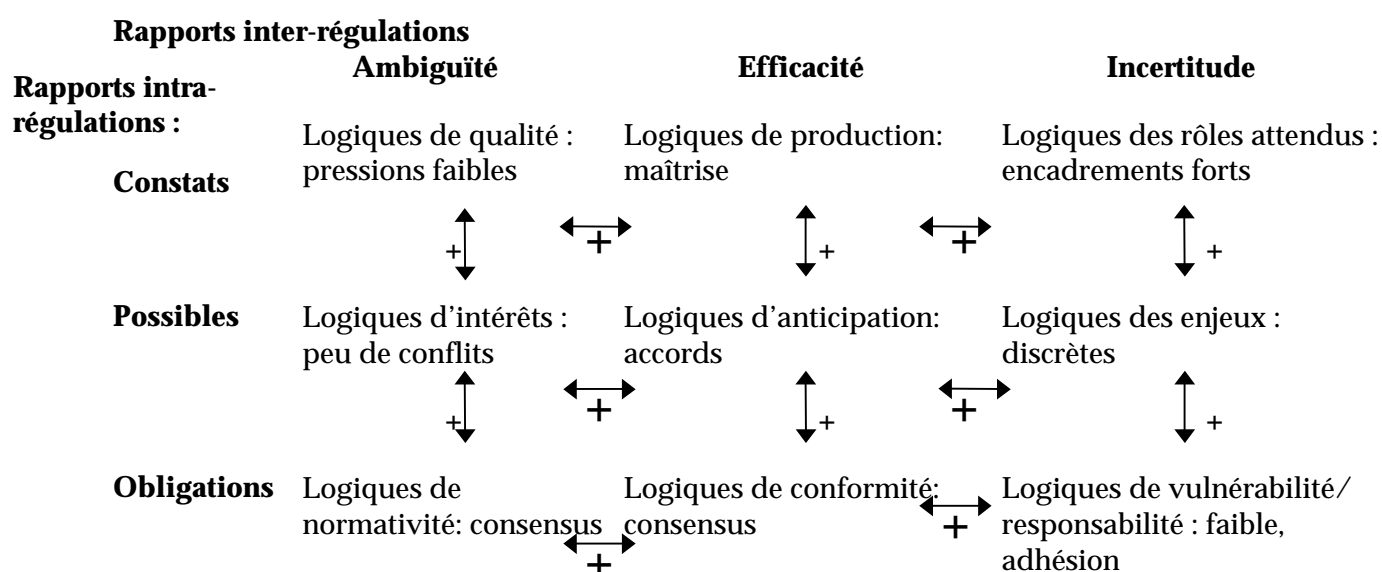
### **Des équilibres précaires**

Au terme de l'analyse des phénomènes de régulation – efficacité, ambiguïté, incertitude – les règlements des problèmes de PPR correspondent, rappelons-le, à des recherches d'équilibres concrets d'agencements de ressources et de rapports variables, selon les contextes de risques, les caractéristiques des morphologies géopolitiques ou sociales. Dans le département de l'Indre, la production des PPR



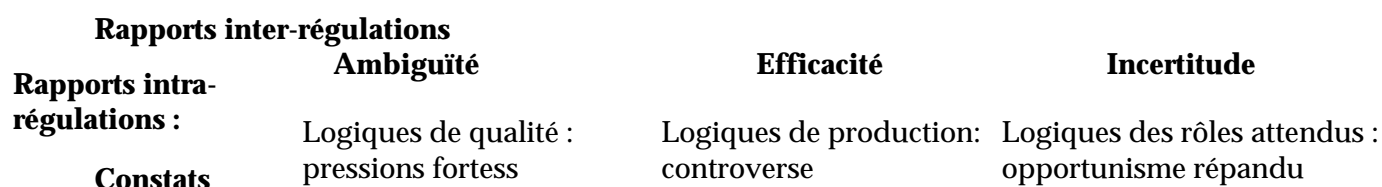
témoigne de la présence d'un **Etat-capillaire** aux prises avec des risques d'inondations circonscrits, riche de rapports cognitifs et d'autorité générateurs de consentements, agissant dans la discrétion par suite d'une surveillance faible des associations et des médias.

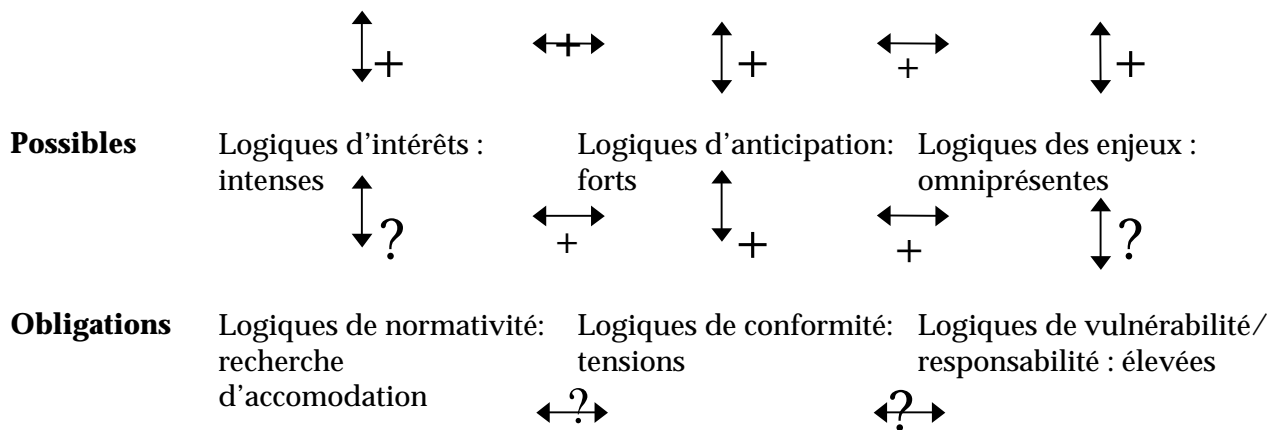
**Indre : l'Etat-capillaire**



Toute autre est la situation des Alpes-Maritimes, département multi-risques (inondations, feux de forêts, etc.) concentrés sur des territoires denses, bourrés d'enjeux marchands et soumis aux surveillances actives de mouvements sociaux et de mass-médias. Ces circonstances prédisposent à actionner des rapports de pouvoir, d'expertise technico-scientifiques mais générateurs de coûts, de délais, de blocages. En réponse à ces conséquences, les Alpes-Maritimes goment, bon gré mal gré, l'Etat-commandeur de règlements pour mettre en place, en tâtonnant, un *Etat-entrepreneur* d'actions collectives.

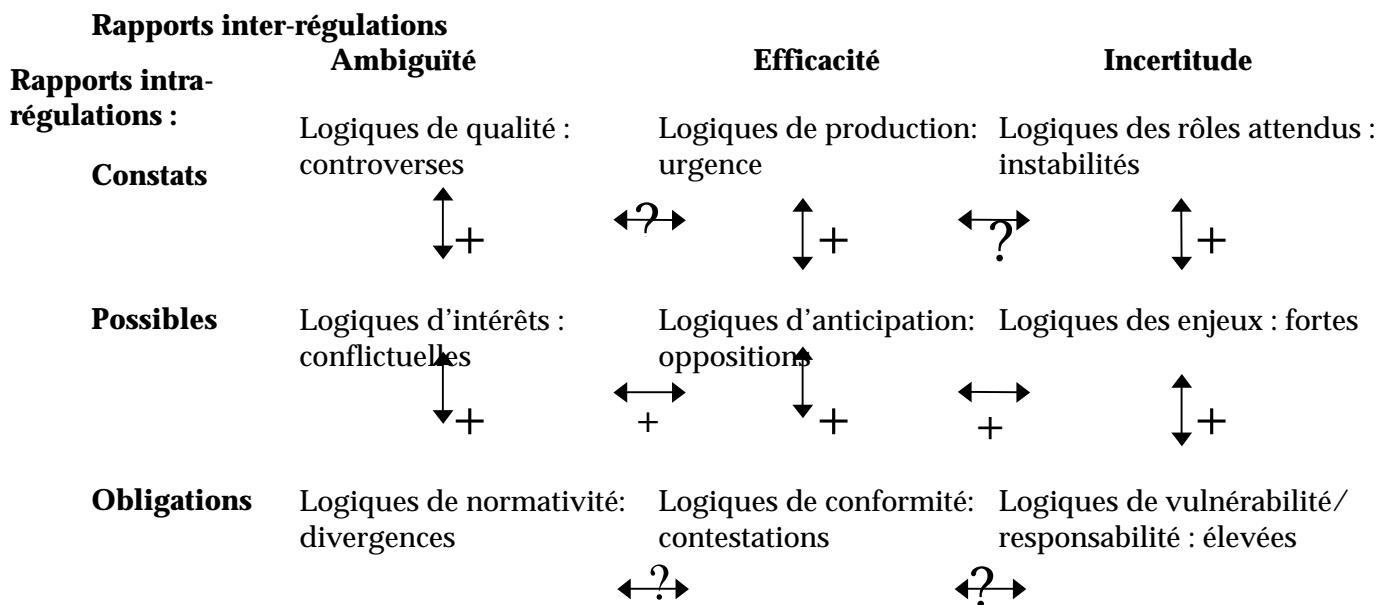
**Alpes-Maritimes : l'Etat-entrepreneur**





Dans le Val-de-Marne les services de l'Etat, divisés, mobilisent eu égard à leurs distances aux territoires des critères, des standards rigoureux ou flexibles de zonages et de règlements ; les autorités préfectorales pressées par l'urgence découvrent des critères plus ou moins opportunistes de décision. Dans ce cas l'Etat entend tenir des rôles de commandeur mais nécessitant d'assouplir des normes du Législateur. L'Etat-commandeur affiche une puissance formelle et montre qu'à l'épreuve des terrains il sait composer avec la loi en fonction des rapports de force mais au prix d'affaiblir ses ressources d'autorité. *Un Etat-opportuniste.*

**Val-de-Marne : l'Etat-opportuniste**



Dans les Ardennes, les services instructeurs confiants dans l'évidence des logiques de production et de conformité de la régulation de l'efficacité mettent de côté des problèmes localisés de régulation stratégique et pensent les résoudre par la contrainte des rapports de pouvoir. Ces réflexes d'un Etat-commandeur entraînent des blocages dans l'émergence de PPR conduisant à réduire l'efficacité attendue d'autres PPR dans le département.

**Ardennes : l'Etat-commandeur - fragmenté**

<b>Rapports inter-régulations</b>		<b>Ambiguïté</b>	<b>Efficacité</b>	<b>Incertitude</b>
<b>Rapports intra-régulations :</b>		Logiques de qualité : oppositions fortes localisées	Logiques de production : maîtrisées	Logiques des rôles attendus : fortes
<b>Constats</b>		↕ +	↕ ?	↕ ?
<b>Possibles</b>		Logiques d'intérêts : circonsrites	Logiques d'anticipation : fortes	Logiques des enjeux : intenses localement
		↕ ?	↕ +	↕ +
<b>Obligations</b>		Logiques de normativité : discrètes	Logiques de conformité : tensions locales	Logiques de vulnérabilité/ responsabilité : discrètes

Ces équilibres de configurations de rapports producteurs de PPR sont radicalement précaires. Les *Arts Pratiques* des problèmes de régulation, sensibles aux activités et aux réalisations pour les régler, s'inquiètent aussi des résultats et des conséquences des PPR. Les productions et les approbations de PPR ne garantissent ni leur effectivité ni leur efficacité, à moins que les services de l'Etat instructeurs ou préfectoraux insèrent d'entrée le suivi et le contrôle des mises en oeuvre des PPR dans les démarches. Ces séquences de mise en oeuvre des PPR dans l'ensemble des départements examinés demeurent plutôt dans l'ombre ou remis à plus tard.

Le schéma de l'Etat-entrepreneur d'actions collectives des Alpes-Maritimes par exemple prédispose à se préoccuper des mises en oeuvre. De fait, l'Etat-

entrepreneur d'actions collectives mobilise des contrats d'engagements entre les protagonistes des PPR. Si dans les faits les contrats d'engagements ne sont pas honorés lors des mises en œuvre, les actions collectives apparaissent comme de simples expédients favorables à remplir des urgences d'approbation des PPR et reléguant à l'arrière-plan l'efficacité des finalités collectives. A l'évidence cette précarité fondamentale des équilibres des PPR n'est pas simple à piloter et à régler. Des séries de facteurs se conjuguent pour rendre omniprésente la fragilité, l'instabilité de l'équilibre des règlements constitutifs des PPR.

Tout d'abord, **les PPR ne peuvent anticiper tous les événements ni toutes les conséquences des mesures prises**. Des prescriptions limitant la densification du bâti développent l'étalement urbain. De nouveaux textes, comme la loi SRU (PLU, SCOT) compliquent les applications des PPR. En second lieu, à la suite des mesures affichées ou réalisées par les PPR (travaux), **les contextes et les préférences évoluent**, appelant des élus et des citoyens à souhaiter ou à vouloir des révisions de zonages. Enfin, par suite de leur nature d'équilibres, de règlements qui ne peuvent satisfaire toutes les données des problèmes, les PPR-inondations **créent de nouveaux problèmes par ricochets**, entre autres par suite d'interférences avec les lois sur l'eau, avec les documents d'urbanisme, ou en générant des tensions entre les collectivités locales. Les agriculteurs de bassins versants manifestent, s'opposent à des prescriptions de PPR. Face à tous ces problèmes de régulation, les *Arts Pratiques* sont contraints à découvrir, à mettre en forme des pratiques qui, sans être ni originales ni nouvelles, gomment des réflexes ou des habitudes de l'action publique améliorant l'émergence et le suivi des PPR.

**III -**

**UNE PRAGMATIQUE PROCESSUELLE**

**DE L'ACTION PUBLIQUE : LES PPR**

# L'action collective émergente

---

Poussons plus avant l'enquête des *Arts Pratiques* : comment faire émerger et conduire concrètement l'action collective des PPR ? Bien qu'elle soit une catégorie générale de la science sociale, la forme de l'action collective n'en est pas moins riche de conséquences opératoires :

- Faire émerger l'action collective des PPR
- Produire l'action collective des PPR
- Pragmatiser l'action collective des PPR
- Réussir le cycle de vie des PPR

Les systèmes et les jeux des PPR ne sont pas donnés mais à construire et plus encore à activer. Bien sûr, des contraintes législatives, réglementaires, des phénomènes organisationnels internes aux DIREN et aux DDE, des caractéristiques des contextes (segmentations des collectivités locales, départements mono ou multirisques) délimitent, façonnent et formalisent les systèmes d'action et les jeux. Le système d'un PPR englobe formellement les Préfectures, les services instructeurs, les collectivités locales. Cet état formel ne suffit pas à garantir la production d'actions collectives pertinentes. Les Arts Pratiques invitent :

- à *mettre en exercice les rapports d'interdépendances et d'interactions nécessaires* aux actions collectives
- à *établir des règles un tant soit peu structurées des actions collectives*
- à permettre aux partenaires des PPR de *savoir jouer et de pouvoir jouer* à l'action collective
- à *regarder d'un œil critique les lieux communs et les fausses bonnes idées* : concertation, culture du risque.

## **Activer interdépendances et interactions**

Nombre des interdépendances et des interactions entre les acteurs d'un PPR sont manifestes – par exemple lors des inondations – ou rendus explicites par les textes. L'Etat et les communes sont dans des situations d'interdépendances par suite de l'obligation de recueillir par exemple l'avis des collectivités locales. Ces états de dépendance formelle n'assurent pas qu'en pratique les interdépendances et les interactions correspondent à de bons rapports générateurs d'actions collectives performantes. D'une part les acteurs préfectoraux ou territoriaux ne possèdent pas toujours des représentations claires et communes des interdépendances et des

interactions. Les Services Déconcentrés imposent des rapports d'un Etat-commandeur qui s'écartent de ceux attendus par les élus.

D'autre part, en dépit des textes, les parties prenantes d'un PPR n'entrent pas toujours dans les jeux des interdépendances et des interactions. Des organismes nationaux ou départementaux de la Sécurité Civile se tiennent à l'écart des PPR et ne participent pas aux réunions des « Clubs Risques ». Organes de la police ou de la gestion de l'eau gardent des distances vis-à-vis des PPR. La commune, premier lieu d'exercice de la compétence des PPR, clôture les interdépendances dans un localisme communal. Ce dernier facilite peu des représentations globales et vécues des interdépendances nécessaires aux PPR prenant en compte par exemple des unités de grandeurs supérieures – les bassins versants, l'amont de la Seine et de ses affluents dans le Val-de-Marne. Les segmentations locales et nationales de l'Etat, l'abondance et la variété de textes (loi sur l'Eau, loi SRU) démultiplient les chances d'entraves au bon fonctionnement des interdépendances et des interactions.

Ces dernières, rappelons-le à nouveau, sont souvent éprouvées en termes d'*anticipations de conséquences négatives ou positives*. Elus, acteurs économiques, propriétaires ou associations sont attentifs aux effets positifs (développement) ou négatifs des risques (dommages). Dès lors ces acteurs sont naturellement plus sensibles aux études dites de « vulnérabilité » traduisant des interdépendances et des interactions concrètes qu'aux travaux de calculs d'aléas abstraits et distants.

Ces premiers éléments d'analyse suggèrent des voies pratiques pour faire émerger et pour faire vivre des rapports d'interdépendances et d'interactions en quête d'actions collectives :

- *corriger la valorisation excessive voire unique des travaux des études d'aléas* qui d'ordinaire apparaissent peu sensibles aux jeux des anticipations, des choix et des conséquences par l'intermédiaire desquels les élus, les agents économiques ou les mouvements associatifs éprouvent interdépendances et interactions. A l'inverse des conseils officiels encouragent « à s'en tenir à l'aléa », quitte à confondre ou à brouiller fréquemment « risque » et « aléa ». Les listes de recommandations d'études à effectuer illustrent fort bien cette prééminence : « topographie, hydrologie, hydro-géomorphologie, modélisation hydraulique, cartographie, communication » ;
- *promouvoir*, en contrepoint et simultanément, *les études de « vulnérabilité »* peu fréquentes et souvent réduites à des estimations financières des dommages ;
- *redéfinir les rôles et les contenus des études de « vulnérabilité »* de telle manière qu'elles enveloppent les travaux de calculs d'aléa dans les pratiques d'anticipations concrètes des acteurs ;
- *questionner, voire abandonner le vocable de « vulnérabilité »*. La « vulnérabilité » s'enferme par trop dans une vision négative des risques, de mise en valeur de dangers et de dommages. La « vulnérabilité » censure les faces **positives** des risques qui, à

l'occasion, offrent des opportunités de développement urbain, de mise en valeur de patrimoines.

Dans ce cadre **l'action collective mobilise, joue avec des grandeurs** afin de rendre tangibles et vivants les rapports d'interdépendances et d'interactions. Un projet de PPR joue avec :

- des *grandeurs territoriales* (quartiers, communes, bassins, vallées) concrètement représentées afin de montrer aux acteurs et de les convaincre des dépendances réciproques :

Des études du lit de la Loire jouent avec des grandeurs territoriales qui tout à la fois localisent et globalisent les interdépendances des zones inondables des vals et les répartitions inégales des enchevêtrements d'enjeux et de dommages.

- *des grandeurs de représentations négatives et positives des risques :*

Dans les Alpes-Maritimes les Services Déconcentrés de l'Etat font monter en grandeur les PPR de la vallée de la Siagne, bien que l'objet de fortes oppositions locales, par leur inscription dans des perspectives concrètes de développement (intercommunalité, cohérence urbaine, équilibre des espaces).

**Les leviers des grandeurs offrent à l'Etat des fondements d'intervention, des opportunités de prises de rôles de promotion de grandeurs supérieures dont il est souvent le seul porteur :**

- *grandeurs temporelles des PPR – l'Etat porteur des conséquences à long terme*
- *grandeurs d'externalités des PPR – l'Etat tient compte des coûts et des bénéfices imputés à des acteurs externes aux PPR.*

### **Structurer des règles du jeu : l'initiative de l'Etat**

En second lieu les systèmes d'action et les jeux des PPR appellent la présence active de règles d'agencement, de liens de coordination entre les partenaires de l'action collective. Lois et règlements imposent des liens formels de coordination sans que pour autant ces exigences entraînent des rapports pratiques coordinateurs d'interdépendances et d'interactions nécessaires à l'action collective.

Selon les *Arts Pratiques* ces exigences de rapports de coordination entre les acteurs de PPR place l'Etat en première ligne. La démarche tient en une proposition simple :

**Plus l'Etat est un Etat-acteur collectif coordonnant DAC, Services Déconcentrés plus les chances s'élèvent de mettre en place et d'assurer le fonctionnement de l'action collective des PPR.**



Créer dans un département un pôle de compétences ou une MIRNAT (Mission Interministérielle sur les Risques Naturels) « risques » montre, affirme que l'Etat voit dans les PPR une action collective agençant pompiers, DDA, DDE, DIREN, Préfecture, etc. Plus, par ricochet, ou en retour, *élus et autres protagonistes sont enclins à prendre en compte l'Etat-local collectif, à s'organiser pour y faire face*. Les carences de coordination entre les services de l'Etat encouragent souvent les élus ou les associations, au gré des conjonctures et des intérêts, à se tenir à l'écart des PPR, à entrer et à sortir des projets, à conduire des jeux individuels profitant de bisbilles et de blocages entre les Services Déconcentrés et au sein de DAC (DPPR/Direction de l'Eau).

De même les Services Déconcentrés éprouvent la nécessité d'actions collectives vis-à-vis des DAC comme en témoigne la demande de « Clubs Risques » par des services instructeurs :

*« Chaque DDE a sa propre organisation, analyse l'un des animateurs, quand existe un service « environnement » l'urbanisme et l'eau sont ensemble mais c'est pas pour ça que ça se parle. Il y a parfois, rarement, un service « environnement » dans les préfetures ; la protection civile peut y être rattachée, elle peut même être rattachée au secrétariat général. Les différents services sont isolés notamment en raison de la rotation du personnel. LA DPPR travaille directement avec nous. Elle a bien compris l'importance des DDE ».*

*Mettre en pratique un Etat-acteur collectif corrige un réflexe commun des DAC et des SD postulant que les assujettis aux PPR, contraints par les textes et par la domination de l'Etat se plient à l'action collective des PPR. L'Etat, par ses postures de commandeur, considère l'action collective des PPR comme acquise. A l'inverse, l'Etat montre l'exemple de l'action collective mais en plus cette nouvelle configuration prédispose les partenaires locaux à l'imiter.*

### **Savoir jouer ET pouvoir jouer à l'action collective**

Les partenaires des systèmes nécessitent aussi de savoir **et** de pouvoir jouer à l'action collective des PPR. *Savoir jouer ?* Ici et là des services de l'Etat ignorent, laissent dans l'ombre l'action collective nécessaire à la politique des PPR. Des « Plans Territoriaux de l'Etat », des « Lettres du préfet et des Services Déconcentrés de l'Etat » étalent les rôles des secours en période de crise, affichent les plans d'urgence, d'intervention ou ORSEC sans faire état, ou très discrètement, des PPR. De même des services instructeurs ne savent guère jouer à l'action collective. Des DDE, confiantes dans des calculs rigoureux d'aléas rigoristes, veulent commander et contraindre des villes aux prises avec des désarrois sociaux et économiques sans offrir des perspectives de développement ou des compensations pour indemniser les coûts induits par les PPR.

*Pouvoir jouer* à l'action collective importe aux services de l'Etat. Ainsi, la DPPR apparaît-elle aujourd'hui sensible aux ressources nécessaires pour jouer à l'action collective. Outre les activités décrites ci-dessus (cf. pp. 11-12). La DPPR « budgète » des crédits d'aide aux PPR et presse les Services Déconcentrés d'y faire appel. « L'argent n'est pas un problème », répète l'une des autorités de la DPPR à

l'occasion de ses visites aux « Clubs Risques », bien que cette bonne volonté ne garantit pas la venue de réalisations et de résultats. Pour remplir les tableaux de bord des centrales, des Services Déconcentrés demandent des crédits puis ne s'empressent guère de (ou ne peuvent) les utiliser. Parfois, la politique des PPR mobilise peu en pratique des préfectures, des DDE ou des CETE. Par-dessus tout, la *Direction du Personnel, des Services et du Management de l'Équipement (DPSM), répète-t-on à l'unanimité, se désintéresse des risques (cf. les indicateurs grossiers de l'outil de gestion ISOARD minimisant le volet « risques naturels ») malgré des demandes pressantes et répétées (DPPR, Services Déconcentrés, rapports) de postes, de politiques de carrières et de formation nécessaires pour mettre en oeuvre une politique publique prioritaire.*

Une série de facteurs supplémentaires concourt à limiter les capacités de l'Etat-local à pouvoir jouer à l'action collective dans de bonnes conditions. Premièrement, *élus et autres protagonistes apprennent de plus en plus à jouer à l'action collective des PPR.* En ce sens : des catastrophes à répétition, les couvertures mass-médiatiques et judiciaires des imputations de responsabilités, les nouvelles pratiques d'indemnisation de la CATNAT produisent des demandes souvent inflationnistes de PPR.

*Ces commandes tous azimuts, ces urgences de produire des PPR peuvent être amplifiées par les pressions de « Paris » d'atteindre des scores, de « faire du chiffre ». « Centre » et « périphérie » tiennent des rôles sans surprise. Écoutons les Services Déconcentrés : « Faire rapidement 5 000 PPR. Oui, c'est une aberration au niveau local. [...] Il y a une attitude très française : n'est bon que ce qui est fait maintenant. Or dans les territoires, ça ne sera possible peut-être que dans dix ans. La notion de temps est importante. « Paris » agit dans la précipitation ». Le « centre » n'ignore pas ces remarques et il sait y répondre : « C'est normal de faire un effort quantitatif pour marquer le coup, trouver un point de non-retour, ça parle. Et ça veut dire qu'il y a une volonté... C'est normal que le centre fasse du chiffre, chacun son rôle [...]. Les DDE nous reprochent notre précipitation car elles veulent faire de bons PPR. Moi [DAC], ça me va comme ça ». Ces arguments réciproques ne manquent pas de poids mais faute de pilotages adéquats (cf. supra) les chances ne sont pas minces d'obtenir des PPR d'une qualité variable.*

*Pouvoir jouer à l'action collective des PPR importe, et de façon croissante, aux élus, aux associations.* A cet effet des services centraux et locaux de l'Etat offrent des ressources financières ou de conseil les aidant à la réalisation d'études complémentaires ou concurrentes avec les travaux de l'Administration préparatoires aux PPR. Dans cette perspective s'inscrit le programme expérimental de subventions (6 M de francs en 2000) aux collectivités locales « désireuses d'engager des études de prévention des risques naturels et de réduction de la vulnérabilité en leur attribuant une subvention à la hauteur de 50% de leur coût ».

Permettre aux élus, aux intérêts économiques de pouvoir jouer à l'action collective des PPR bouscule des réflexes préfectoraux ou de services instructeurs. Jouer avec des partenaires locaux les obligent à ne pas connaître par avance tous les résultats

de l'action collective sinon les élus, les mouvements sociaux ne manqueront pas d'éprouver des sentiments d'avoir été floués. Les jeux de l'action collective nécessitent pour l'Etat d'accepter *a priori* que :

- les dispositifs des PPR nonobstant les exigences d'efficacité ou de conformité offrent des zones d'adaptation, d'accommodation,
- les élus, les juges, les notaires, les médias et al peuvent et contribuent à la production de PPR performants.

Certes ces lignes d'action ne sont pas sans contraindre l'Etat mais elles génèrent des atouts. Le pluralisme des études concourt à parfaire les travaux préparatoires aux projets. La concurrence des études confirme souvent le bien-fondé des démarches de d'administration et elle permet d'éviter des recours contentieux et de jouer avec les leviers des grandeurs.

De plus, les conditions de l'action collective – la production commune des jeux et l'incertitude des résultats des parties – *entraînent les protagonistes à signer des engagements de règlements réciproques et à les tenir*. A la suite de la mise en oeuvre d'un programme de gestion, d'entretien et de restauration des cours d'eau, les collectivités locales réalisatrices des travaux s'attendent « à la révision des PPR inondations » par l'Etat.

Précisons : *des dérapages de l'action collective ne sont pas à exclure*. Des partenaires multiplient les études, compliquent les cahiers des charges, installent des comités de pilotage ingouvernables afin d'étendre les délais de réalisation des projets de PPR, de mettre les décisions au point mort, d'attendre ou d'espérer des révisions législatives ou réglementaires.

### **Concertation ? Culture du risque ? Nécessité d'un regard critique**

De nouvelles représentations pratiques des PPR se confirment et se développent. En premier lieu, pour rappel, distinguer, autonomiser les phases, les activités « techniques » et « politiques » des PPR est souvent malencontreux. Ces découpages trompent. D'un côté, élus, riverains utilisent peu spontanément ces catégorisations mais à bien y voir ces séquences sont plaquées par des réflexes ou par des structurations d'appareils d'Etat techno-bureaucratiques prisonniers de représentations fausses des décisions. De l'autre, ces phasages sont coûteux en délais, en tensions et en conflits.

L'action collective regarde avec distance les affaires de concertation ou de communication dont font grand cas des DAC et des cabinets-conseils. Concerner traduit et formalise une division sociale du travail des PPR dans laquelle des protagonistes tiennent des rôles circonscrits, subsidiaires et passifs de donneurs d'avis réactifs, d'écoutes et de récepteurs de communication. L'action collective mobilise des ressorts distincts et complémentaires de ceux de la concertation. L'action collective est constituée de :

- *processus de production des PPR* par des acteurs manipulant des ressources, soumis à des contraintes, attentifs à des enjeux ;
- *d'engagements* (ou de non-engagements) des acteurs à *contribuer* aux activités, aux réalisations et aux résultats de la politique des PPR.

L'action collective ne se satisfait pas d'écouter, de réunir des tables-rondes de « participants », de concerter. L'action collective met en place des dispositifs pratiques de systèmes et de jeux d'acteurs, décrits dans la section suivante, engageant ces derniers à contribuer (ou à ne pas contribuer) à la production des problèmes et des règlements des PPR. Il va sans dire, ces engagements de production ne s'entichent pas d'égalitarismes idéalistes ou factices. L'Etat contribue plus en principe à la production des PPR que les collectivités locales. Les valeurs ajoutées des élus aux PPR sont supérieures à celles produites par les notaires ; les contributions des sociétés d'assurance surpassent celles des citoyens.

Produire, contribuer aux PPR soulignent les limites du vocable populaire de « culture du risque ». A l'évidence l'action collective mobilise des connaissances, des savoirs « traditionnels » (mémoires, expériences de crues des élus ou des citoyens) ou « modernes » (informations techniques, scientifiques) projetés sur les inondations, mais *au titre de ressources concrètes en exercice dans des productions pratiques*. La culture du risque en vogue renvoie à des stocks de traditions et d'énoncés modernes, techniques ou scientifiques correspondant au schéma-réflexe de l'exécution de l'action prisé par les DAC et par les agences de communication. Tout se passe comme si des stocks de culture du risque mobilisés à coups d'activités de communications ou de diaporamas historiques déclenchaient les actions préventives des citoyens, des élus.

Au regard des *Arts Pratiques*, les mémoires, les savoirs traditionnels ou modernes importent dans la mesure où ces ressources entraînent des contributions aux formulations des problèmes et aux règlements des PPR. Aux images des stocks de la culture du risque des experts et des documents officiels font place des représentations agissantes inscrites au sein des pratiques de production de l'action collective qu'il convient à présent de mettre à jour.

# La production des PPR :

## couplages/découplages de l'action collective

---

Produire, transformer constituent des phénomènes-clés de l'action collective. Les *Arts Pratiques* s'intéressent aux « *produits* » de l'action – ici, des PPR – mais **simultanément**, ils considèrent les *pratiques* de production, de transformation nécessaires pour satisfaire les offres et les demandes de « produits » répondant à des attentes. En somme, l'action collective ainsi conçue agence, combine, intègre :

- (i) les traits, les exigences (délais, conformité, etc.) attendus des « **produits** »-PPR
- et**
- (ii) les pratiques du « **comment** » des processus, pour obtenir de bons PPR.

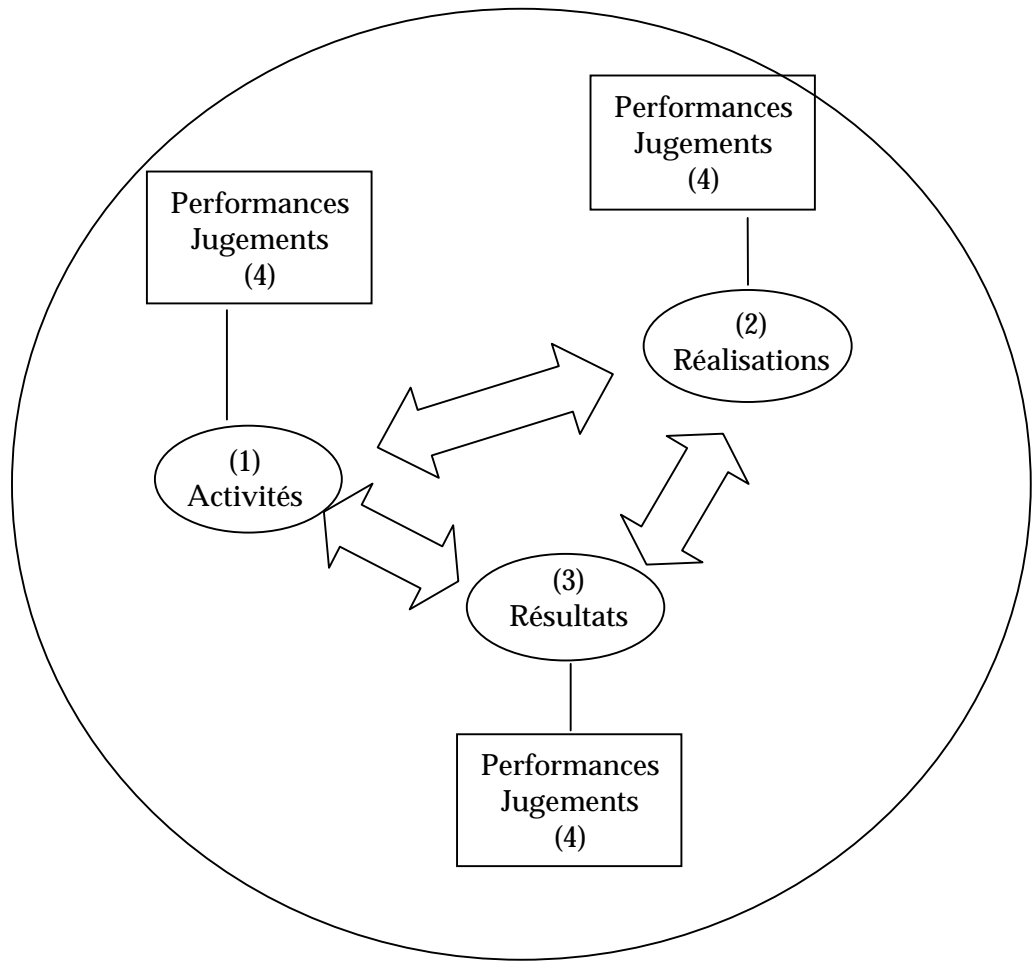
Dans ce cadre les émergences, les mises en œuvre des PPR dépendent des pressions, des représentations « en aval » des « produits » attendus qui doivent s'insérer et régler « l'amont » des phénomènes de production des PPR. Bref, sans cesse, **l'action collective doit coupler les interdépendances et les interactions entre l'aval des « produits » (les PPR) et l'amont du « comment » de leur production.**

Les designs, les conceptions et les mises en pratique de l'action collective des PPR ne sont pas simples. Toutefois une formule-mère simple décomposant le « **comment** » de l'action collective facilite l'intelligence de l'émergence, du déroulement et du déploiement de PPR. Offrir, produire des réponses adéquates à des demandes de prévention nécessite de jouer avec un **quatuor** de phénomènes constitutifs de l'action collective.

### Le quatuor de l'action

Le quatuor de l'action englobe des phénomènes :

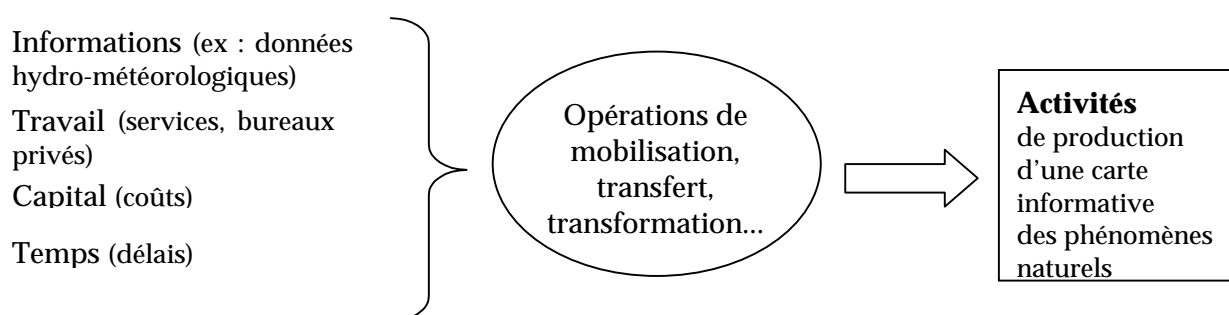
- d'**activités** (*inputs*)
- de **réalisations** (*outputs*)
- de **résultats** (*outcomes*)
- de **jugements** sur les **performances** d'activités, de réalisations, de résultats.



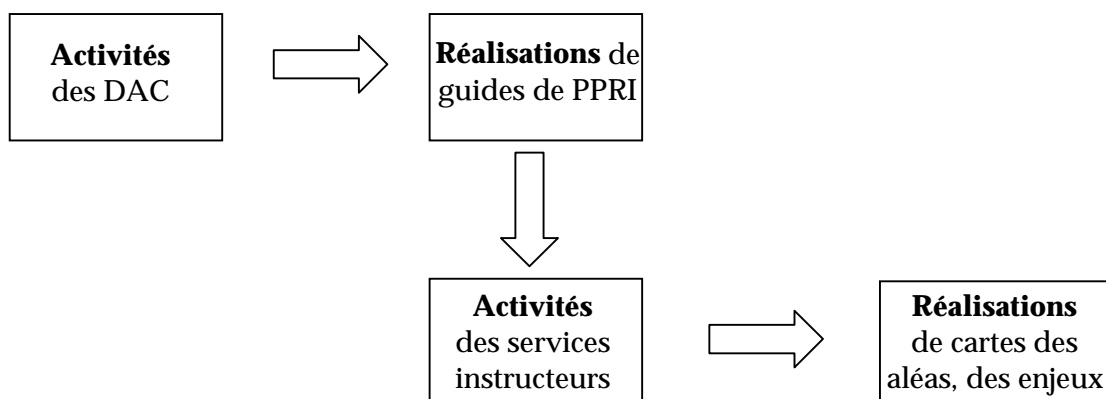
### **Le quatuor des phénomènes généraux constitutifs de l'action collective**

***Pour éviter toute équivoque, précisons que ce langage diffère du vocabulaire en vogue du managérialisme budgétaire, distinguant les logiques de moyens des logiques de résultats. Dans le quatuor, les moyens s'insèrent dans les activités ; les réalisations sont des « produits » des activités tandis que les résultats correspondent aux effets, aux conséquences des réalisations. Les jugements ne se limitent pas à des évaluations classiques ex-post mais se glissent tout au long du déroulement de l'action.***

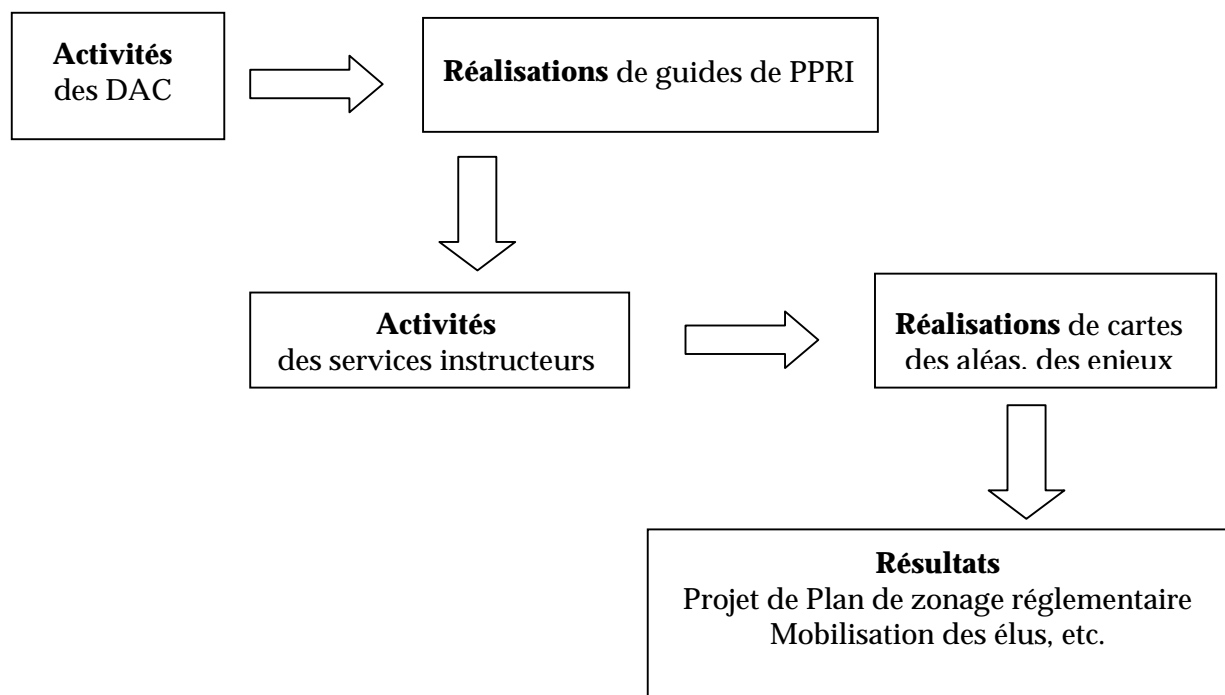
Que faut-il entendre par **activités** ? Les activités désignent les *opérations concrètes de mobilisation, de transfert, de transformation de ressources, d'inputs d'informations, de travail, de crédits, de temps, nécessaires au déploiement de l'action*. Produits par des « centrales » (DGUHC/DPPR), des guides généraux et de méthodes des PPR prévoient les étapes et les standards des études des risques d'inondations. A cet effet, les DAC mobilisent des groupes d'experts, pour rédiger les guides, elles envoient des circulaires. Dans les départements, les préfetures et les services instructeurs étudient les guides, les traduisent pour réaliser ou commander des études pour préparer des projets de PPR.



Entendons par phénomènes de **réalisations** (*outputs*) les « produits intermédiaires », les « sorties » éventuelles des activités :



Les phénomènes de **résultats** (*outcomes*) correspondent *aux effets, aux conséquences attendus ou non, positifs ou pervers, produits par les activités ou par les réalisations.*



Les phénomènes de **jugements<sup>1</sup> de performances** correspondent aux pratiques suivantes : des acteurs, des publics multiples d'acteurs développent, appliquent des *critères, des standards d'appréciation pour juger les performances* – c'est-à-dire les **marques, les manifestations concrètes**

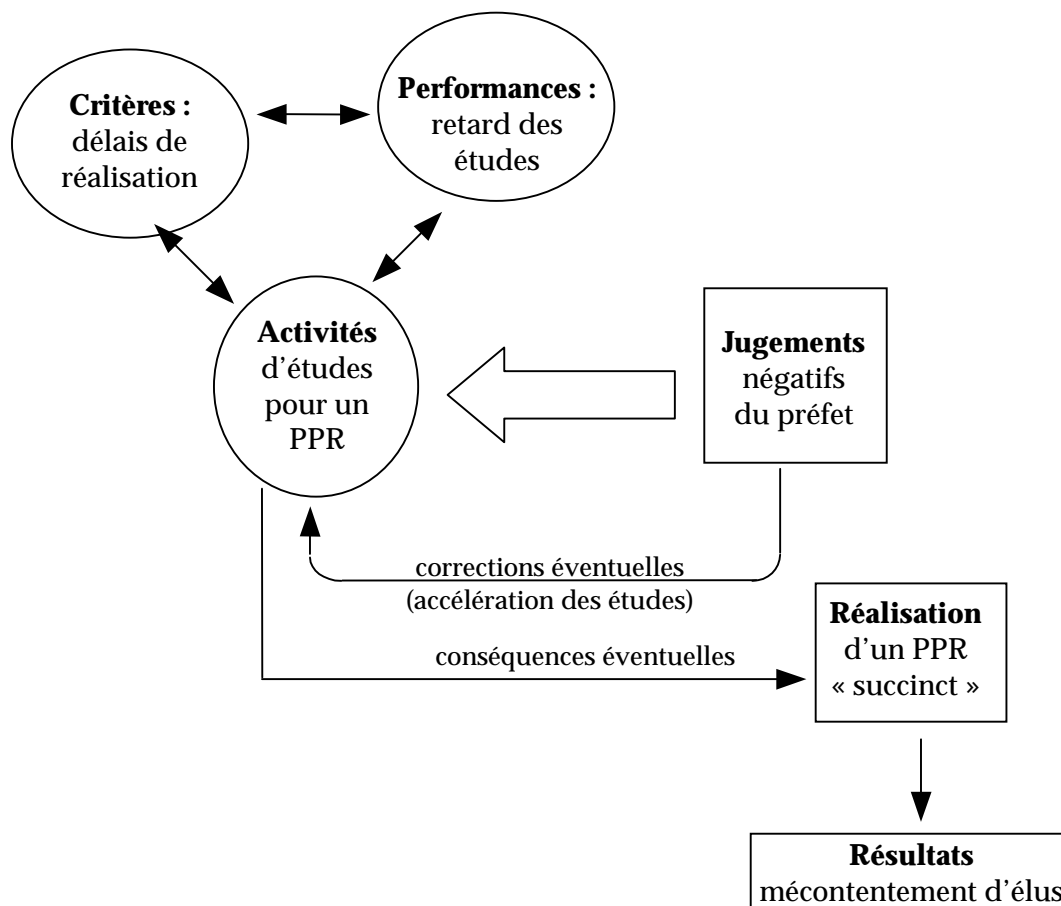
- d'activités (ex : délais, coûts des études, etc.),
- de réalisation (qualité des cartes des aléas, des enjeux),
- de résultats (accords des élus et de la Préfecture).

Eminemment variés, les jugements établissent des rapports avec les objectifs avec les intérêts, avec les attentes des acteurs. Par suite de retards, les activités d'études nécessaires au PPR font l'objet de jugements négatifs eu égard à l'objectif préfectoral de promulguer un PPR avant la mutation prochaine du préfet. A l'occasion, les jugements corrigent les activités – les études s'accélèrent, le PPR est réduit à l'essentiel (réalisation) quitte à mécontenter des élus (résultats). Comme on le voit, dans ces jugements de performances peuvent s'insérer des critères propres aux intérêts des acteurs (carrière du préfet), aux opérations (standards de qualité), aux objectifs (sûreté des populations).

---

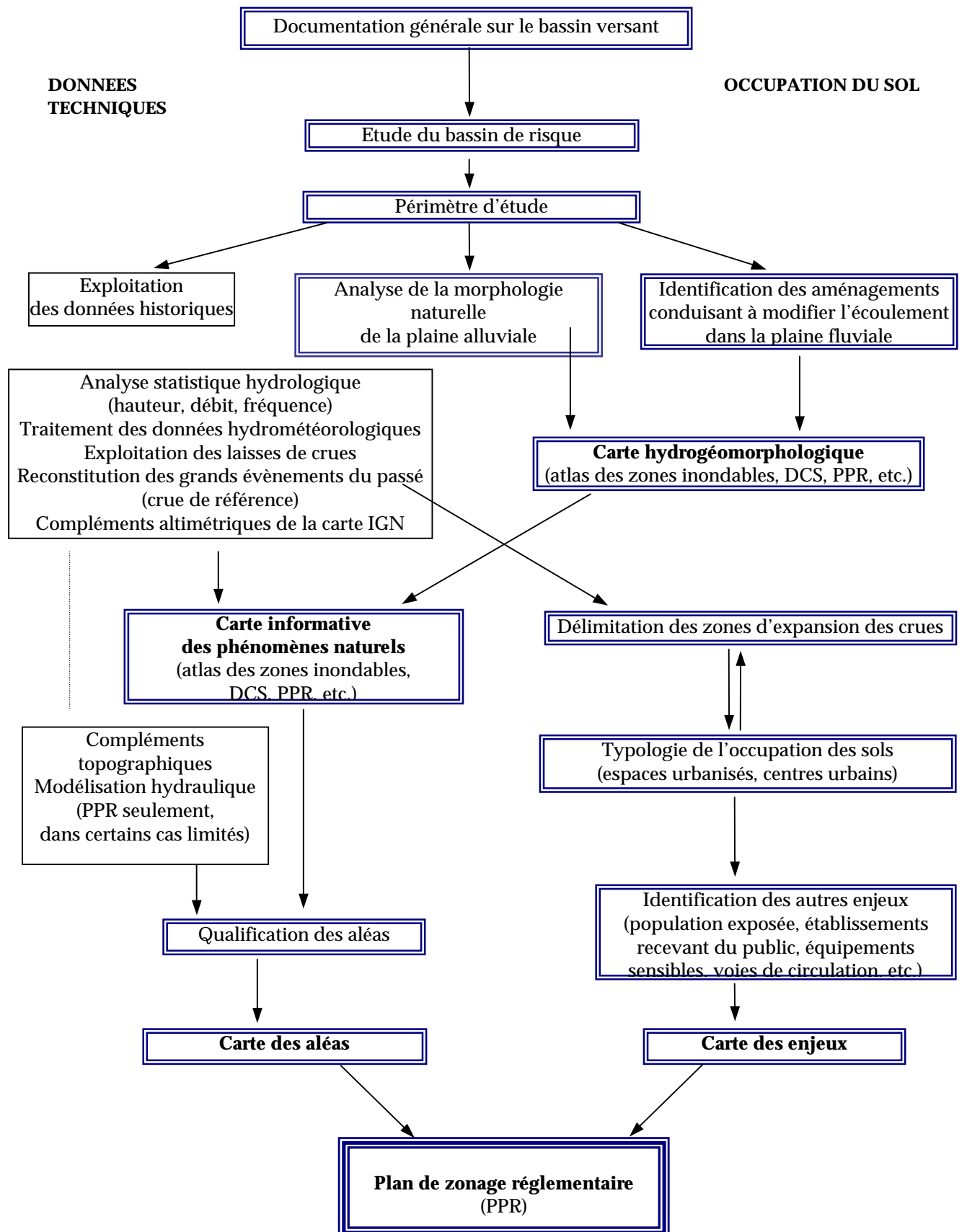
<sup>1</sup> Le terme de jugement employé à dessein souligne la nature subjective, relative des appréciations et efface les références à « l'objectivité », à la « science » de l'évaluation.





La formule-mère du quatuor (activités/réalisations/résultats/jugements) correspond à une unité de base analytique de toutes les phases de l'action collective – des designs aux mises en œuvre des politiques publiques. Les designs d'une politique publique recouvrent des activités de conception exploratoire de formulation de problèmes, des offres de panoplies de mesures (réalisations), des résultats (le rejet des propositions) enveloppés dans des jugements. La formule-mère s'applique de même pour étudier la production des activités (examen des permis de construire), des réalisations (autorisation, interdiction de projets immobiliers) et des résultats (baisse des valeurs marchandes des biens) de la mise en œuvre de PPR.

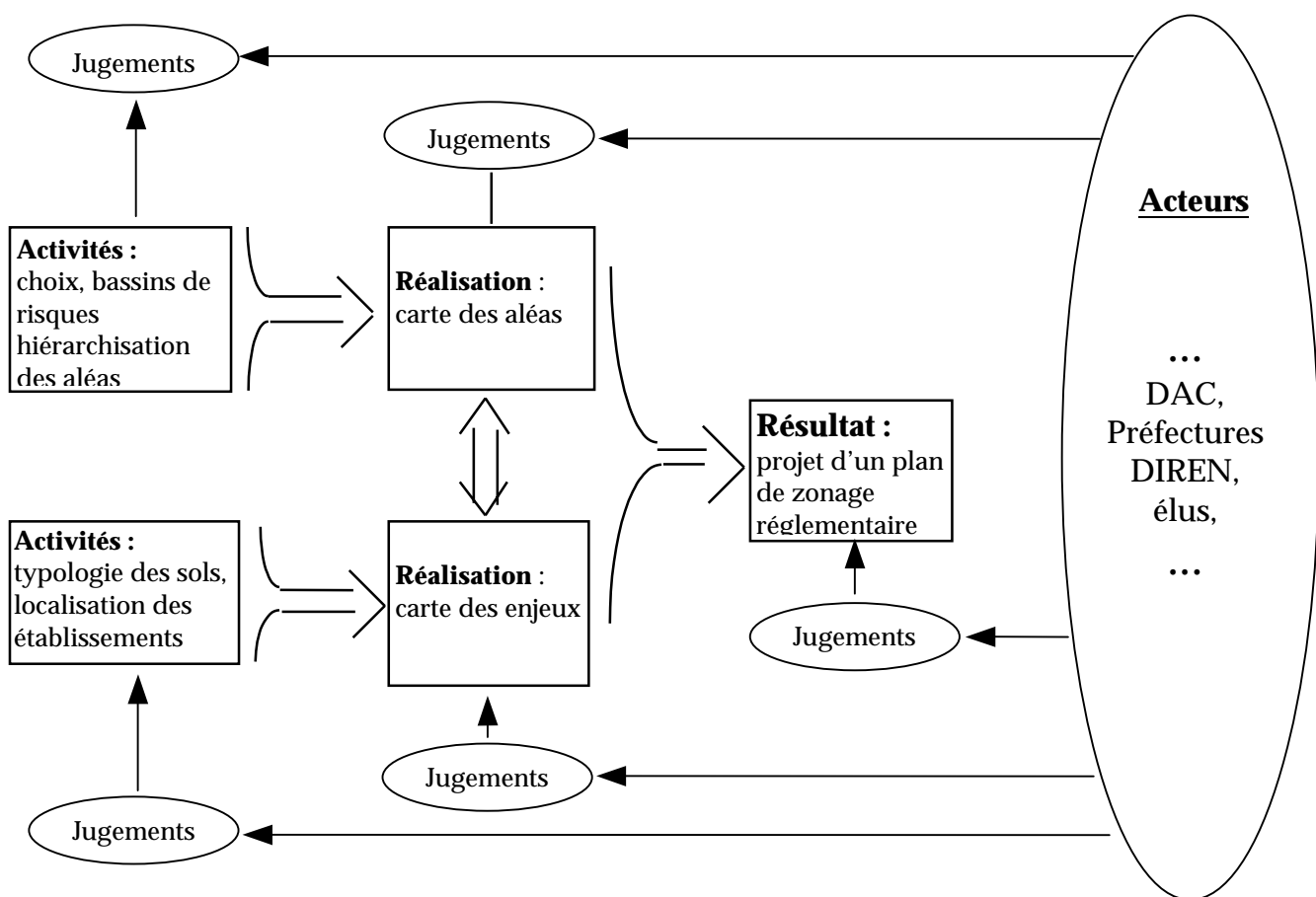
La mise à plat de la formule-mère du quatuor permet d'ordonner, de penser *a priori* ou au fil de l'action des schèmes de ses déroulements et de les mettre en parallèle avec des pratiques courantes de formatage de l'action publique. Le document suivant reproduit « les principales étapes des études du risque d'inondation » décrites par le « guide méthodologique des PPRI ».





Retenons pour la simplicité de l'exposé deux réalisations – la carte des aléas et la carte des enjeux – génératrices d'un résultat : le projet d'un plan de zonage réglementaire. *Les étapes du guide de la cartographie des PPR sont descriptives, séquentielles et d'apparence technique.* Assurément, ces phases ne manquent pas d'utilité par la fourniture de points de repère, mais elles laissent dans l'ombre les mécanismes de production accompagnant leur émergence. En revanche *les démarches du quatuor mettent à jour des ressorts concrets des chaînes de la production de l'action nécessaires à établir un projet de plan de zonage réglementaire.*

Ainsi la carte des aléas correspond à des *activités*, entre autres, d'études par bassins de risques, à des analyses de données et d'expertise conduites par des services instructeurs ou par des bureaux privés. Ces activités se traduisent par la *réalisation* d'une carte des aléas permettant avec la carte des enjeux d'offrir comme *résultat* un projet de plan de zonage réglementaire. Activités, réalisations, résultats subissent des *jugements* éventuels portés par les préfetures, par les DIREN, par les élus, par les associations. C'est-à-dire sous la forme d'un schéma simplifié :



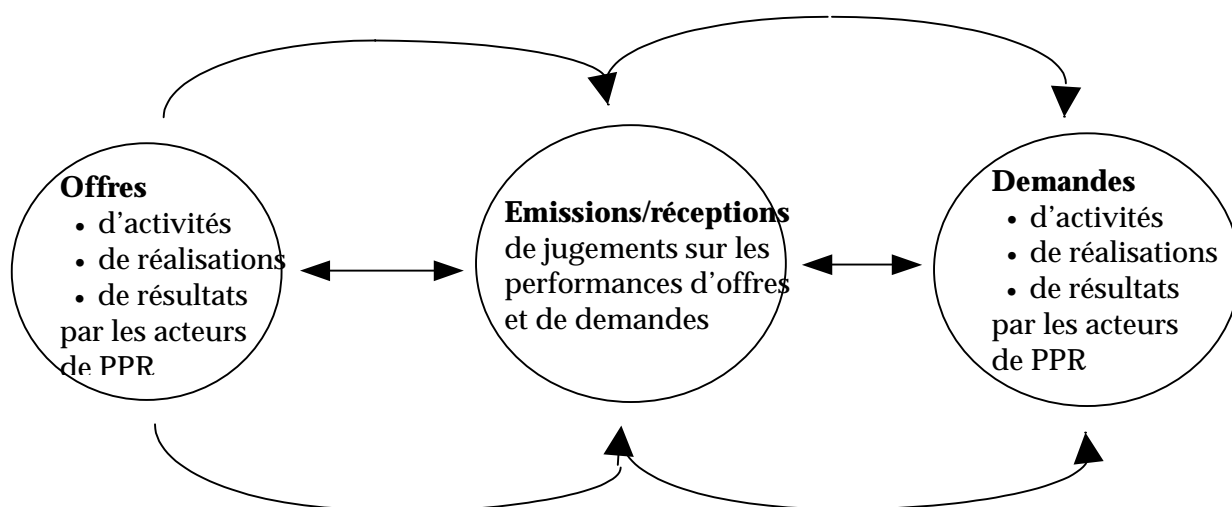
La formule du quatuor de l'action collective **concrétise les problèmes de PPR et des régulations**. Ces derniers portent-ils sur des *activités* – les prix des CETE sont supérieurs à ceux des bureaux privés ? Les problèmes surviennent-ils à propos des *réalisations* – les cartes des aléas sont qualifiées de médiocres par la DIREN – ou lors des *résultats* ? Elus et propriétaires reprochent aux services instructeurs de mettre sous le boisseau les conséquences sociales ou politiques des projets (dévalorisation des biens, expropriations). En outre, **la formule-mère rend sensible à la recherche des causes, des facteurs générateurs des problèmes** dans les chaînes de production des PPR. Faute de ressources adéquates les activités des DDE n'honorent pas les délais ou dans l'urgence elles tiennent des rôles de commandeur pour forcer la main des communes. Enfin, la mise en forme de l'action conjuguant activités/réalisations/résultats/jugements dans des chaînes collectives de production pose de façon concrète une question-clé de l'action collective : **les contributions** (ou l'absence) **des acteurs aux performances**.

### Activation du quatuor

Activités, réalisations, résultats, jugements interagissent (ou n'interagissent pas) par suite des jeux, des rapports, des interfaces entre des attentes de flux :

- (i) d'offres et de demandes d'activités, de réalisations, de résultats
- (ii) d'émissions et de réceptions de jugements portés sur les performances par les protagonistes des PPR.

Activités, réalisations, résultats, jugements s'interpénètrent et se chevauchent au fil d'attentes de flux et de *boucles* d'offres et de demandes, d'émissions et de réceptions en quête d'ajustements :



Ainsi les études des risques d'inondations des guides méthodologiques recouvrent-elles :

- des offres et des demandes d'*activités*. Les services instructeurs commandent des études. Le préfet s'attend à ce que les services surveillent ces études ;
- des offres et des demandes de *réalisations*. « Paris » veut x PPR pour coller aux objectifs nationaux affichés. Pour ce faire, les services instructeurs mobilisent l'ingénierie privée ;
- des offres et des demandes de *résultats*. Les élus souhaitent des PPR « souples ». Préfets et services proposent des projets rigoristes ;
- des *flux d'émissions et de réceptions des jugements* portés sur les performances enveloppant les activités, les réalisations et les résultats. La préfecture, l'œil fixé sur la date butoir de promulgation d'un PPR, s'inquiète des retards des études et des consultations. Les services instructeurs critiquent les démarches et les travaux des bureaux d'études. Des collectivités locales rejettent les conséquences des aléas en matière d'aménagement.

Ces **images-motrices** de flux d'offres et de demandes, d'émissions et de réceptions de jugements correspondent aux **pratiques** d'acteurs toujours *agissants, concrets, réflexifs, anticipateurs*. Ces capacités décrites ci-dessus (p. 23) soulignent le formalisme réducteur des schémas habituels de l'exécution balistique ou des séquences de l'action. Dans le cadre de l'action collective l'évaluation n'est pas simplement un phénomène *ex-post* s'insérant dans un découpage mécanique de l'action survenant après les mises en oeuvre des PPR. *Les pratiques de jugements surviennent sans cesse, se nourrissent d'anticipations et interfèrent avec le déroulement des activités, des réalisations et des résultats de l'action.*

### **Problèmes de couplages et de découplages dans l'action collective**

Jouer avec le quatuor des activités/réalisations/résultats/jugements fait ressortir des **problèmes** fondamentaux dans les chaînes de l'action collective des PPR : *l'omniprésence de zones, de gisements réels ou potentiels de découplages* entre les activités, les réalisations, les résultats et les jugements.

Des figures simples mais fréquentes du déroulement de politiques publiques sont familières aux PPR :

- *Les découplages d'activités*. Les PPR sont au point mort. Les services centraux guettent des impulsions ministérielles, attendent des événements – catastrophes – pour relancer les dossiers. Faute d'activités de mobilisation par les DAC, des préfets patientent, se félicitent de l'inaction parisienne pour éviter les bisbilles avec les élus, ou bien encore les services instructeurs se mobilisent en vue de contraindre « Paris » à fournir des doctrines, des conseils (guides, « Clubs Risques »). Des jugements portés sur les activités rigoristes des DIREN entraînent des conséquences –élus locaux, groupes d'intérêts exercent des

pressions sur des représentants de l'Etat-central ou auprès d'autorités gouvernementales et parlementaires pour « mettre au pas » les DIREN. Les « offres » d'activités de la DPSM du Ministère de l'Equipement ne répondent pas aux « demandes » d'activités de création de postes attendues par les services instructeurs.

- *Les activités n'entraînent pas les réalisations prévues ou les réalisations ne correspondent pas aux attentes.*
  - Les bureaux d'études privés remettent des travaux qui s'écartent des cahiers des charges. Les aléas surprennent les élus. Les échelles des PPR élaborées au 1/20 000 ou au 1/10 000 apparaissent inapplicables aux instructeurs pour délivrer des permis de construire.
- *Les réalisations (ou l'absence de réalisations) :*
  - *ne produisent pas les résultats espérés* – les PPR prévoient des travaux de protection renvoyés aux calendes grecques ;
  - *génèrent des conséquences plus ou moins inattendues* – les PPR développent les rivalités et les enjeux intercommunaux ; les projets créent des tensions entre les DDE, les DIREN et les préfets ;
  - *entraînent des effets pervers* – les PPR sécurisent à l'excès les élus, les habitants, les administrations.
- *Les résultats ne se concrétisent pas* : les prescriptions d'inconstructibilité ne sont pas reprises dans les Plans Locaux d'Urbanisme dans le délai de rigueur. La prévention des inondations se transforme en des conflits d'aménagement.

**La formule-mère du quatuor** (activités/réalisations/résultats/jugements) de l'action collective **concrétise des problèmes-pivots des PPR**. Les problèmes correspondent à des différences, à des écarts entre les représentations des constats (ce qui est), des possibles (ce qui peut/pourrait être), des obligations (ce qui doit/devrait être) entravant les régulations de l'efficacité, des incertitudes stratégiques et des ambiguïté des PPR. L'action collective et son quatuor d'éléments constitutifs (activités/réalisations/résultats/jugements) opérationnalise les problèmes sous le visage concret de **découplages**. Les phénomènes d'ambiguïté, d'incertitudes stratégiques, d'efficacité » importent **dans la mesure où ils entraînent des découplages dans les chaînes d'interdépendances et d'interactions, et dans les contributions de acteurs à la mise en oeuvre de PPR satisfaisant les attentes des objectifs**. Par exemple, en dépit de demandes pressantes, l'absence de politique prévisionnelle des compétences en matière de risques au Ministère de l'Equipement entraîne des découplages avec les besoins sur le terrain des PPR, et l'inaction de la DPSM réduit les contributions des DDE et des CETE aux mises en oeuvre des PPR.

Ces problèmes de **découplages** survenant entre activités, réalisations, résultats sont robustes et poisseux car ils s'accompagnent de jugements multiples, divergents, parfois antagonistes, portés sur les performances.

Regardons sous cet angle les accusations réciproques habituelles des acteurs entre les « centrales » et les « périphéries », à propos des retards dans la production des PPR. Les parties se renvoient comme l'on dit « la balle », « les responsabilités », et dans un même élan entretiennent la division du travail répartissant les positions centrales et périphériques des acteurs et les schémas de l'exécution et des séquences de l'action. « Libérez des postes et nous ferons des PPR », réclament les hommes de terrain. « Réorganisez-vous, secouez-vous », réplique la DPSM de l'Équipement .

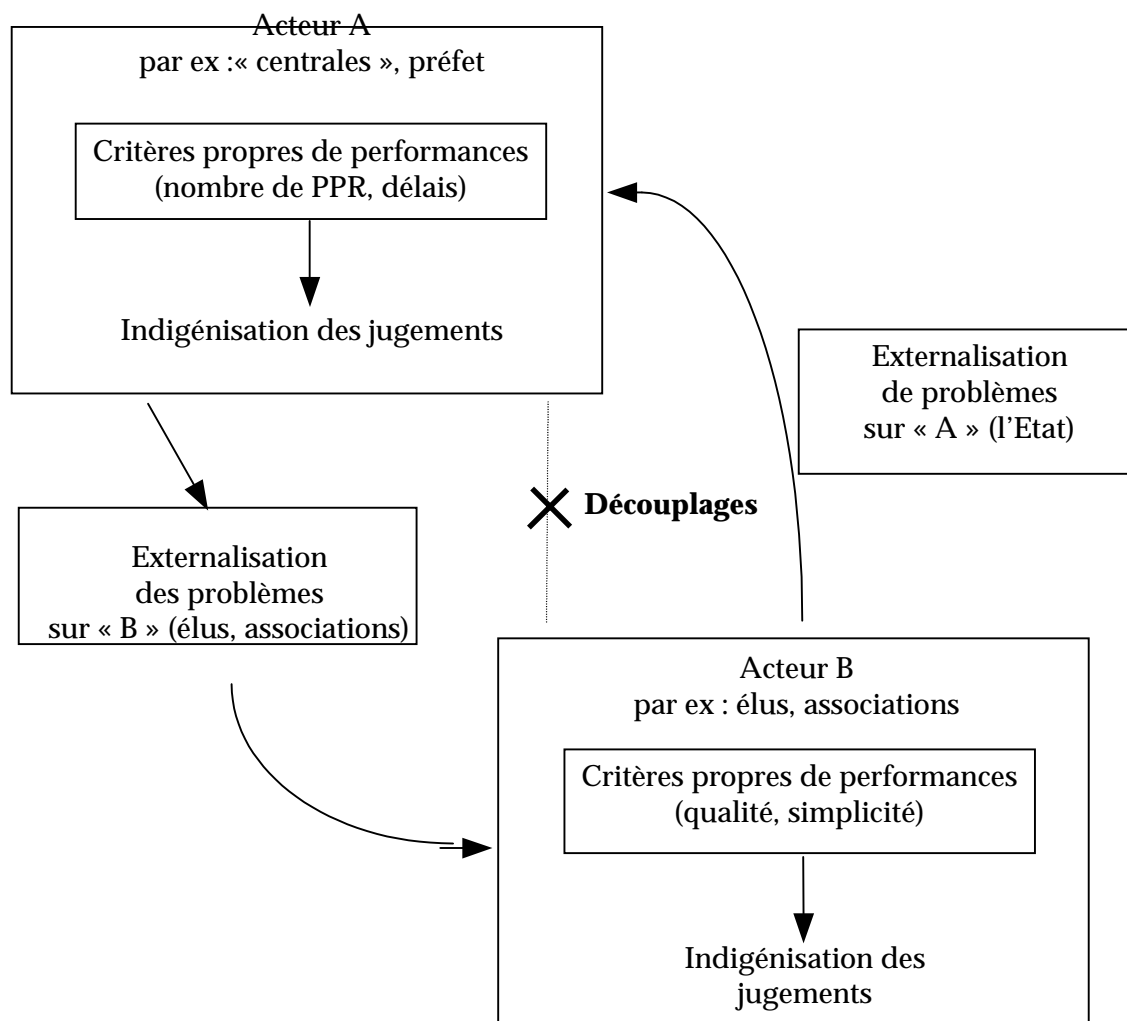
Les jugements divergent mais aussi les **objets** sur lesquels ils s'exercent. Les DDE, DDA sont enclins à critiquer les activités, les réalisations *ex-ante* (circulaires, guides, crédits, postes) aux mises en œuvre de la politique des PPR. Sur l'autre versant, les appareils centraux s'en prennent aux pratiques routinières opérationnelles, *ex-post* des Services Déconcentrés (retards, mauvaise volonté, localisme). En somme le terrain attribue à « Paris » la genèse des problèmes ; de façon réciproque les centrales l'imputent aux « périphéries ». Les uns et les autres mettent à l'écart des jugements leurs « territoires », leurs « plates-bandes » ou leurs « compartiments », et s'autorisent à juger les performances des pré-carrés, des plates-bandes des voisins. Ce faisant *chacun ignore, se débarrasse de la production interactive et commune des problèmes.*

Plus, *les jugements apparaissent fondés et légitimes aux acteurs qui les expriment.* D'ordinaire ces derniers jugent de préférence par l'exercice de critères attachés aux positions occupées, aux intérêts défendus, aux pratiques habituelles de travail. Les administrations centrales sont sensibles à des performances particulières d'activités – l'émission de circulaires, de guides, le déblocage de crédits, les délais – mais souvent sans trop d'égards pour les réalisations ultérieures et les résultats futurs. A l'échelon local, des services instructeurs pressés par des autorités supérieures et par des élus affichent des comptages de scores de PPR réalisés à grande vitesse, sans porter beaucoup d'attention aux résultats éventuels des PPR qui, loin de remplir les objectifs, peuvent les faire dévier en développant par exemple des sentiments excessifs de sûreté auprès des élus et des citoyens.

Ces pratiques entretiennent, développent les découplages de l'action. Qualifions ces découplages d'« externalisation » lorsque des acteurs (préfets, élus) imputent, transfèrent, se débarrassent au fil de l'action de problèmes, de coûts, de difficultés, de jugements sur des partenaires – DDE, associations – et inversement.

Appelons « indigénisation » les conduites des acteurs valorisant, s'en tenant à **leurs propres critères** (ou pour frapper les esprits, des critères « indigènes ») pour juger leurs performances ou celles d'autres acteurs qui ne s'accordent pas *ipso facto* avec les objectifs de la politique publique. Les DIREN s'attendent à une application tatillonne des règlements par les DDE, bien qu'à l'épreuve des terrains ils puissent se révéler inapplicables par suite d'échelles de zonage inadéquates mais imposées par le Ministère de l'Environnement.





### Phénomènes de découplages : externalisation, indigénisation

L'ampleur des phénomènes de découplages « d'externalisation » et « d'indigénisation » s'élève lorsque les partenaires multiples d'un PPR sont dispersés, sont éparpillés et créent des « balkans ».

Une autre configuration est celle des « bastilles » – les services s'isolent, préservent, défendent leurs territoires, leurs prés-carrés d'opérations et de performances (DIREN, DDE/DRE, Préfectures) tandis que des communes rivales s'opposent à des projets de PPR.

Mener à bien des actions collectives performantes correspond à produire et à mettre en oeuvre des **actions couplées** effectives et efficaces en vue de régler, à défaut de les dissoudre, les problèmes de découplages, de réduire les phénomènes de

« balkanisation » et « d'embastillages » des acteurs, et de contenir les pratiques « d'externalisation » et « d'indigénisation » des conduites et des responsabilités afin de satisfaire les attentes de la politique publique des PPR.

Concevoir, mettre en pratique des actions couplées pertinentes vis-à-vis des objectifs des PPR ne vont pas de soi. En vérité, découplages, « balkanisations », « embastillages » sont des jeux quotidiens familiers qui n'obèrent pas nécessairement les activités, les réalisations et les résultats de politiques publiques, bien qu'ils soient souvent coûteux en réputation, en temps, en délais, en crédits, en antagonismes.

Ici et là, Préfectures et Services Déconcentrés « font avec » les découplages en adaptant les dispositions législatives et réglementaires. Des PPR dans des zones faiblement urbanisées traitent plus favorablement les bâtiments publics ou les immeubles d'activités que les habitations. Ou bien encore des acteurs tirent parti des découpages entre les services. Des préfectures maintiennent en l'état ou consolident les compartimentages entre les SDIS, les DDE et les DDA en vue d'assurer des rapports de pouvoir. Préfets, élus, DAC, Services Déconcentrés, associations savent vivre, savent jouer avec les découplages – et parfois chacun y trouve son intérêt, fût-ce au prix de ne pas répondre aux attentes des objectifs des PPR. Mettre à part « les secours » satisfait des préfets, des SDIS, des services instructeurs, des collectivités, bien que ces pratiques ne favorisent guère l'objectif de réduire les dommages dont se prévalent les PPR.

Les *Arts Pratiques* s'attendent aux problèmes de découplages de l'action collective. Le dessein des *Arts Pratiques* est, autant que faire se peut, de les prévoir, de les prévenir et de les corriger, au fil d'une pragmatique des PPR.

## « **P**ragmatiser » l'action collective des PPR

---

La pragmatique n'est en rien mystérieuse. Une pragmatique recouvre les déroulements, les déploiements des mécanismes, des processus aux mains d'acteurs par l'intermédiaire desquels l'action se concrétise et produit des PPR réalisant les objectifs attendus – plus ou moins. Pragmatiser correspond à anticiper pratiquement :

- (i) les *designs* et les mises en oeuvre conjoints, interactifs des « produits » (les PPR)
- (ii) et de leurs processus de production et de déploiement par des acteurs.

Dans la pragmatique de l'action collective les « produits » et les processus interagissent. Dans la chaînes des interdépendances de l'action collective, l'aval des produits-PPR et l'amont des processus s'interpénètrent, se règlent de façon réciproque.

Soit, à la suite d'événements ou des nouvelles mesures d'indemnisations des catastrophes, l'objectif d'une commune de réaliser dans l'urgence un PPR. Dans une perspective pragmatique l'attente de l'urgence par le Préfet ou par les élus règle (doit régler) les activités (mobilisation des services, appel à la sous-traitance), les réalisations (délais honorés) et les résultats (satisfaction de la Préfecture et de la commune). Au fil des activités, des réalisations et des résultats, Préfet et élus jugent :

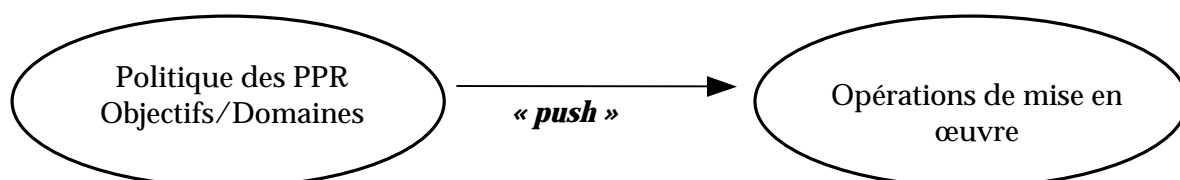
- d'une part, les *performances* des acteurs – c'est-à-dire les marques, les manifestations, les indicateurs concrets : engagement de personnels (activités), fourniture d'un projet à temps (réalisation), respect des préférences des élus (résultats)
- d'autre part, les *contributions* (ou les non-contributions) des acteurs aux performances de l'urgence attendue – pressée par le Préfet et par le Maire, la DDE, comme l'on dit, « met les grands moyens » ; les associations de propriétaires peu populaires dans la commune restent discrètes ; la DIREN distante des intérêts locaux demande des révisions à la copie de la DDE.

Pragmatiser un PPR anticipe, conçoit, met en pratique une quadruple structuration, conjointe et interactive, de l'action collective :

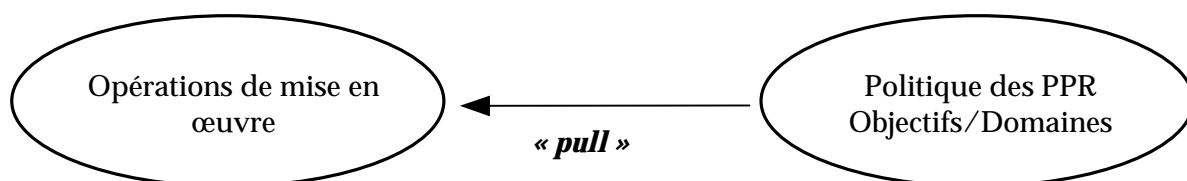
- *établir une économie politique des attentes et des publics d'acteurs,*
- *mettre à jour les contributions à la création, à la destruction de valeurs par les acteurs,*
- *« designer » des processus,*
- *cibler les problèmes-pivots*

## L'économie politique des attentes et des publics d'acteurs

La loi Barnier du 2 février 1995 isole des domaines d'action de la politique publique des risques naturels (Prévention, protection, Sauvegarde/retour à la vie normale) et elle fixe des objectifs : information des citoyens, réduction de la vulnérabilité. Les objectifs du Législateur poussent en principe les acteurs nationaux et locaux à agir. Néanmoins ces objectifs apparaissent souvent généraux, lointains, externes à nombre d'acteurs impliqués dans l'action collective des PPR. Les calculateurs d'aléas... calculent, font leur travail en ignorant ou en regardant de loin l'objectif de réduire les dommages ou de connaître les attentes des élus. Implicitement ou explicitement, tout se passe comme si dans les schémas habituels de l'action (les modèles de l'exécution ou des séquences de l'action) les domaines et les objectifs de la politique publique des PPR « poussaient » aux mises en œuvre.



La pragmatique processuelle de l'action collective des PPR **inverse** l'image de la poussée du « *push* ». Les domaines et les objectifs des PPR tirent (« *pull* ») les opérations :



L'inversion des jeux du « *pull* » et du « *push* » n'est pas un divertissement épris de paradoxes. A bien y voir, le passage d'images-amont à des représentations-aval transforme le rôle des domaines et des objectifs. Dans le cas du « *push* », les domaines d'intervention et les objectifs des PPR apparaissent comme des objets donnés, fixes, distants, ou pour faire simple sous le visage de « choses ». *Dans la figure du tirage-aval, les domaines et les objectifs des PPR deviennent des phénomènes présents, mobiles, agissants, rencontrant sans cesse et pratiquement l'action au quotidien pour l'activer et la conduire. Pourquoi et comment ?*

**Le tirage aval de l'action traduit les domaines et les objectifs des PPR en des phénomènes d'attentes.** Les attentes varient selon les positions, les compétences et les intérêts des protagonistes de la mise en œuvre d'une politique publique. Au nom de la prévention, le Ministère de l'Environnement s'attend à freiner l'urbanisation, l'Equipement s'intéresse aux études, les DIREN se préoccupent de standards et de contrôles, les Préfets sont attentifs aux élus et à leur carrière. *Les logiques d'action des régulations de l'efficacité, des ambiguïtés et des incertitudes stratégiques des pratiques de régulation des PPR sont activées concrètement par le ressort des attentes.*

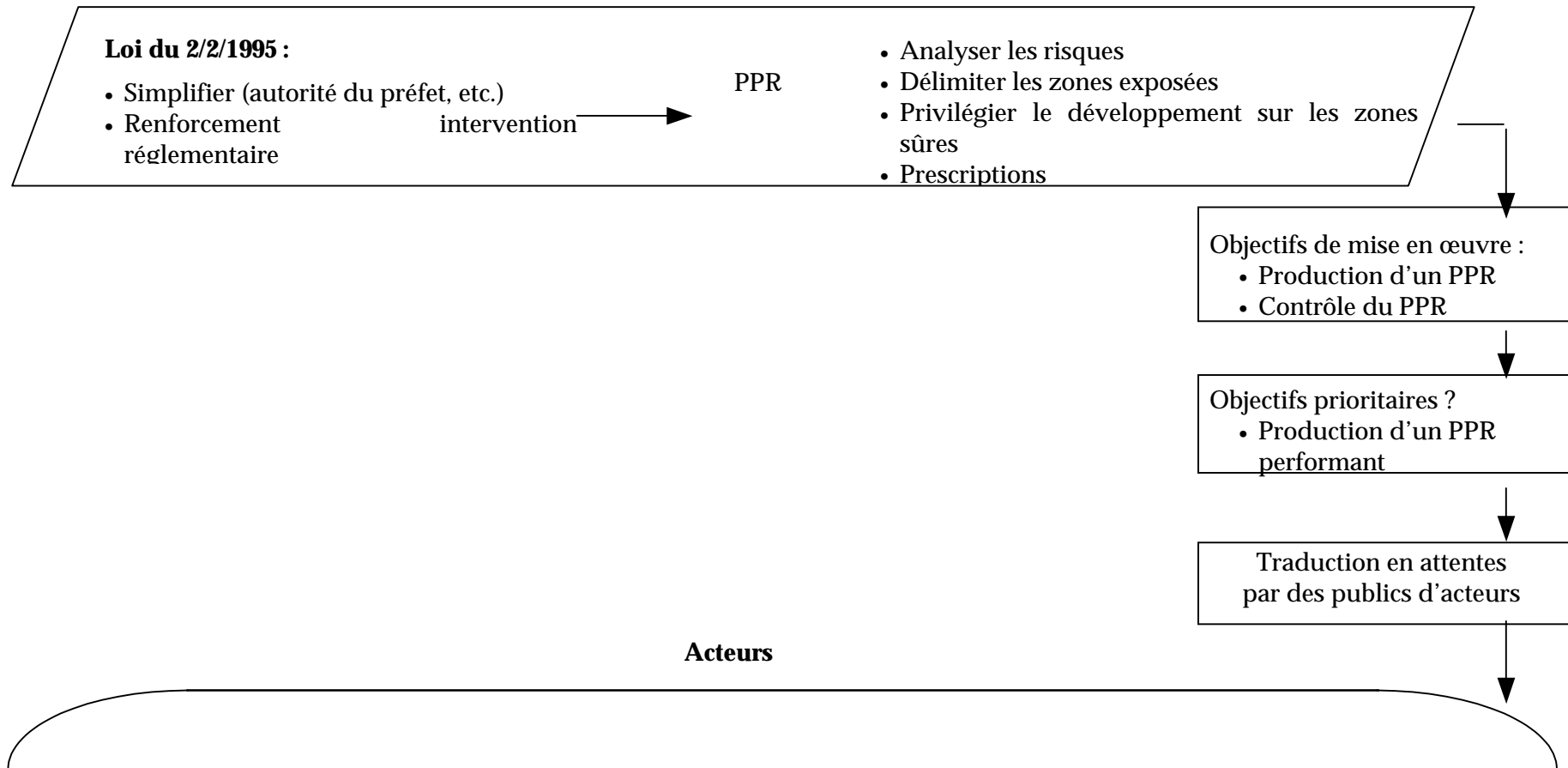
Le ressort des attentes est une idée simple mais néanmoins riche de conséquences opératoires dans l'univers de l'action publique. L'obligation législative des PPR par exemple recouvre des ensembles d'attentes. « On » s'attend :

- (i) au déploiement *d'activités* – le calcul d'aléas,
- (ii) à des *réalisations* – un projet de PPR,
- et (iii) à *des résultats* – éviter des catastrophes.

L'idée d'attente constitue aussi une marque de distinction de l'action publique vis-à-vis des mondes marchands par suite de son hétérogénéité. Les attentes recouvrent :

- a) des *prédispositions à croire* : « on » croit au PPR – serait-il réduit à un document – parce qu'il est rendu obligatoire par le Législateur,
- b) des *espérances, des prévisions* – la maîtrise des inondations,
- c) des *certitudes* et des *contingences* – le PPR prescrit des travaux éventuels de protection,
- d) des attachements à *la valeur*, aux valeurs des objectifs – la prévention, la protection, les secours,
- e) des *exigences, des droits* – l'égalité devant les catastrophes,
- f) des *obligations* – la prise de parole, l'écoute des collectivités.

Ces attributs du ressort des attentes rendent concret, *pragmatisent* le tirage aval des domaines et des objectifs des PPR. L'obligation des PPR contraint en principe les Préfectures et les services à agir, les PPR requièrent de tenir compte des élus, d'acteurs économiques, d'associations. Quelques tableaux concrétisent à grands traits en attentes les objectifs de publics d'acteurs engagés dans un PPR. Voici, à grands traits, des illustrations d'attentes générales de publics d'acteurs parisiens et locaux :



**Acteurs**

**Gouvernement/Ministres/  
Cabinets :**

- Environnement
- Equipement
- Intérieur
- Agriculture

**DAC :**

- Environnement
- Equipement
- Intérieur
- Agriculture

**Préfectures :**

- Région
- Départements

**Services**

**Déconcentrés :**

- Régions (bassin)
- Départements

**Collectivités locales :**

- Conseil général/régional
- Communes dotées ou non de compétences techniques

**Société Civile :**

- Associations
- Entreprises (CCI)

**Traduction des domaines et des objectifs des PPR en attentes par des publics d'acteurs**

<b><u>Gouvernement/Ministres/cabinets :</u></b>			
	Prévention	Protection	Sauvegarde
Environnement	Culture du risque Frein à l'aménagement Uniformité nationale Objectif territorial (zones)	Modération des protections Indicateurs quantitatifs	?
Equipement	Aménagement et urbanisme Sûreté Application nationale Cohérence avec le schéma de développement DNO	Ouvrages Entretien réalisation Pertinence et qualité des équipements	Déploiement de la logistique Exposition mass-médiatique
Intérieur	Régularité, conformité aux textes Délais Aménagement Responsabilité Eviter les problèmes	Développement local Urbanisme	Exposition mass-médias Accountability Pas de ratés
Agriculture	Aménagement Contrôler la mise en accusation de l'agriculture	Production agricole Travaux	?

<b>DAC :</b>			
<b>Environnement :</b>			
DPPR	Culture du risque PPRiser la France	Réglementation Modération Ouvrages	Culture du risque
Dir. Eau	?	Ouvrages	Annonce de crues (alerte)
<b>Equipement :</b>			
DGUHC	Aménagement	?	?
DR	Protection et entretien des infrastructures	?	Logistique des communications
DRAST	?	?	?
<b>Intérieur :</b>			
DDSC	Culture du risque	?	Logistique
DGCL	Aménagement	?	?
<b>Agriculture :</b>			

<b><u>Préfectures</u></b>		
Régions		
PPRiser Cohérence régionale	Renforcement de digues CPER	?
Départements		
Adaptation locale mais subordination, conformité hiérarchique Coordination des services déconcentrés	Aménagement	Logistique des secours Coordination Média Responsabilité

← Tirage aval

(id.)

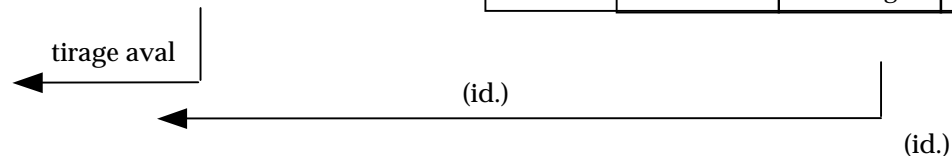
(id.)

**Traduction des domaines et des objectifs en attentes par des publics d'acteurs**

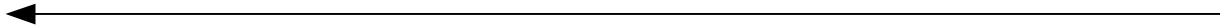
<b><u>Services Déconcentrés :</u></b>			
<b>D.R. :</b>	<b>Prévention</b>	<b>Protection</b>	<b>Sauvegard</b>
DIREN	Schémas, règlements, contrôles	Modération, surveillance, prudence	Logistique (alerte) responsabilité
DRE	Aménagement	Digues (participation à la programmation)	HFD (trouver les camions)
Intérieur	?	?	Zone de défense
DRA	?	?	?
<b>D.D. :</b>			
DDE	POS/PPR/schémas directeurs	Maîtrise d'œuvre Ingénierie d'ouvrages Entretien	Logistique d'alerte, surveillance d'ouvrages Plans de
DDAF	?	Maîtrise d'œuvre	?

<b><u>Collectivités locales :</u></b>			
<b>Communes</b>			
avec expertise	POS, aménagement, Procédural, Responsabilité	Ouvrages avec financements étatiques	Plans de secours Logistique Média
sans expertise	Etat	S'en remettre aux structures intercommunales Etat	Solidarités locales (pompiers volontaires) Etat
<b>Structures intercommunales</b>			
	Aménagement	Ouvrages intercommunaux	?
<b>Département</b>			
	Echelon pertinent de prévention	Financements de protection	Echelon pertinent de coordination (aspirations à coordonner)
<b>Région</b>			
	?	Financements d'ouvrages	?

<b><u>Société Civile :</u></b>			
<b>Associations</b>			
du cadre de vie	Prévention	Protection	Sauvegarde
d'indemnisations			Rapidité des remboursements Indemnités et reprise
<b>Agents économiques</b>			
	Aménagement	Ouvrages	Logistique





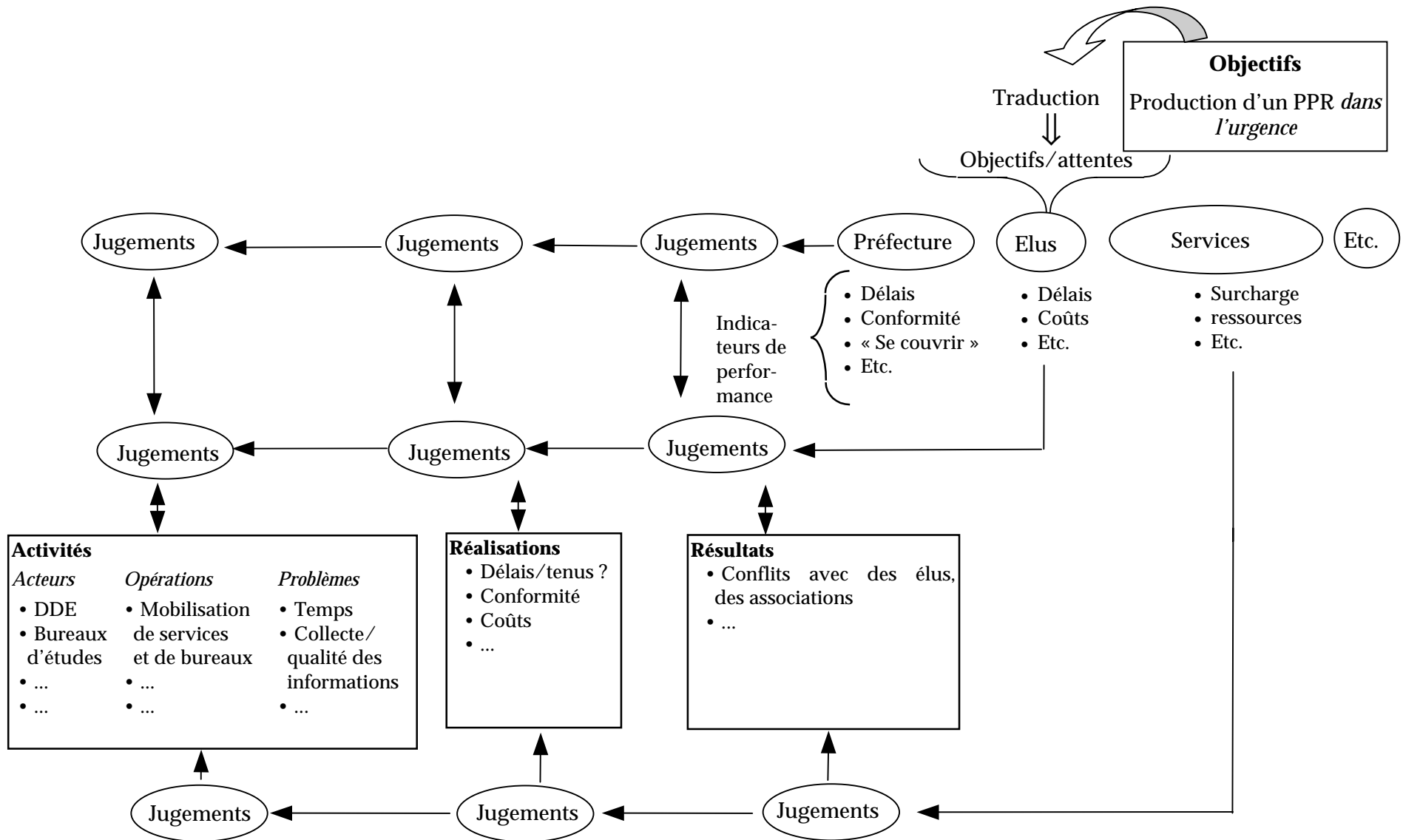


Les attentes insèrent les objectifs des PPR au fil des opérations d'activités, de réalisations, de résultats intervenant tout au long du déroulement de l'action collective. Dès lors, dans cette perspective pragmatique, la mise en œuvre d'un PPR correspond à **des phénomènes de production de satisfaction** (ou d'insatisfaction) **d'attentes opérationnalisant les objectifs du PPR**. Une mise en œuvre ratée ou défailante se caractérise par des absences de réponses aux attentes et par la genèse d'insatisfactions éventuelles. Ces attentes, par l'intermédiaire de jugements, participent à apprécier au fil de l'action les performances des activités, des réalisations et des résultats des PPR.

La figure suivante illustre les infiltrations des attentes de l'urgence lors de la production d'un PPR départemental :



**Tirage aval de la production d'un PPR départemental dans l'urgence**





Dans ce cas, produire un PPR départemental dans l'urgence représente pour le Préfet une attente tangible. Le représentant de l'Etat souhaite que les services instructeurs lui remettent un projet de PPR rapidement, conforme aux standards nationaux et permettant de faire face aux recours juridiques éventuels déclenchés par des collectivités ou par des associations. Des élus veulent des débats approfondis, critiquent les coûts et les projets de zonage. *Ces attentes s'insèrent dans les jugements des performances des activités, des réalisations, des résultats.* Le Préfet apprécie par exemple les activités de confection des PPR (rapidité, collecte des informations, etc.). L'autorité préfectorale valide « le produit » – c'est-à-dire le projet de PPR. Néanmoins ce dernier mécontente des maires inquiets pour le devenir de « leurs » projets urbains. D'autres élus perçoivent dans le projet de PPR un créateur d'inégalités discrétionnaires entre les communes. Le préfet réagit, temporise.

Le tirage des objectifs par l'aval traduits en phénomènes d'attentes dessine, pourrait-on dire, une économie politique du déroulement des mises en œuvre. **Les objectifs existent toujours par rapport à des publics d'acteurs-producteurs et d'acteurs protagonistes-récepteurs plus ou moins sensibles aux performances de l'action collective.**

**Atteindre des objectifs équivaut à satisfaire, à remplir les attentes de publics d'acteurs producteurs et de protagonistes-récepteurs – ou à l'inverse à ne pas les remplir.**

Toutefois, l'action publique affiche *deux particularités*. Des acteurs occupent des rôles simultanés de **publics producteurs** et de **publics protagonistes-récepteurs** de PPR qui ne s'accordent pas nécessairement. Un ministre appartient au public des *protagonistes* lorsqu'il veut satisfaire des attentes des performances auxquelles il est attaché : la promulgation rapide d'une flopée de PPR afin de répondre aux pressions des élus à la suite de catastrophes. En même temps, les services sous la responsabilité du ministre sont des acteurs *producteurs* d'activités, de réalisations et de résultats. En second lieu, dans l'univers public *les acteurs agissent souvent dans le cadre de rapports hiérarchiques d'autorité et de pouvoir qui les contraignent*. Le Préfet « domine » en principe les services instructeurs. Ou bien encore les PPR doivent respecter des modalités de consultations des collectivités locales.

Ces démarches du tirage aval des objectifs par les attentes repèrent et inventorient des publics existants ou potentiels, susceptibles à un titre ou à un autre de produire ou de surveiller des activités, des réalisations, des résultats, et de porter des jugements d'usagers, de citoyens, d'élus, de gouvernants sur les PPR. Des acteurs-producteurs (services instructeurs) *fournissent ou* ne fournissent pas les services susceptibles de satisfaire les attentes de publics de protagonistes (élus, associations). Dans ces circonstances, une question centrale stratégique se dégage : quels sont les

attentes et les jugements **prioritaires** de publics pour mener à bien l'action collective d'un PPR ?

En termes opératoires, quels sont les **enjeux** et les **conséquences** de satisfaire **ou** de ne pas satisfaire les attentes de publics d'acteurs-producteurs ou d'acteurs protagonistes-récepteurs ? Ce faisant ces démarches de traduction en attentes et en publics concrétisent les matrices de problèmes exposées ci-dessus (pp. 25-27) et dessinent des **priorités** en termes d'**enjeux** et de **conséquences** représentées dans le tableau suivant :

	<b>Problèmes prévisibles</b>	
	<b><i>Enjeux du PPR</i></b>	<b><i>Conséquences</i></b>
<b>Préfecture</b>	Urgence de disposer d'un PPR départemental à la demande de « Paris »	Travaux « vite faits » Consultations rapides Réactions locales
...	...	...
<b>Elus</b>	Développement local, urbanisation ... ...	Antagonismes du PPR avec les PLU, conflits avec des associations ... ...

### **Contributions à la création, à la destruction de valeurs dans l'action collective des PPR**

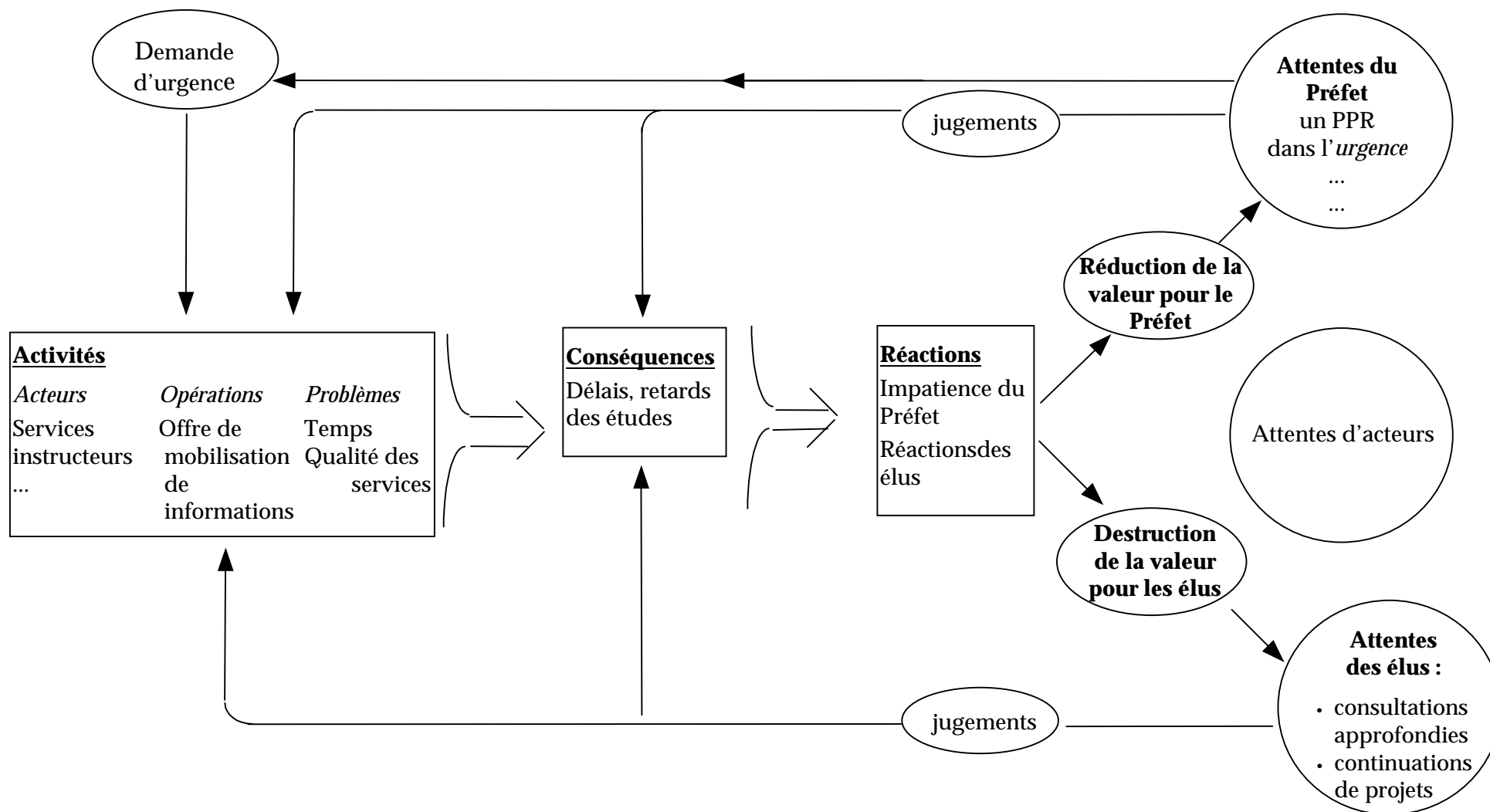
Les tirages aval des objectifs par les attentes de publics d'acteurs se manifestent par leur contribution (ou à l'inverse par leur non-contribution) à la création (ou à la destruction) des *valeurs* d'un PPR. Précisons : les valeurs d'un PPR sont en général éminemment concrètes et tangibles : les satisfactions (ou les insatisfactions) des attentes de publics d'acteurs, lesquelles, empressons-nous d'ajouter, peuvent aussi être inexistantes ou indifférentes.

Le Préfet décide dans l'urgence un PPR afin de répondre à des projets d'urbanisme commercial. L'urgence prend au dépourvu des services instructeurs qui, faute d'expériences, de personnels, de ressources, n'arrivent pas à tenir les délais. De même, la réalisation à la va-vite d'un plan de zonage réglementaire ne satisfait pas des communes mais permet aux tableaux de bord des centrales de l'enregistrer. Des conséquences, des résultats s'en suivent : négociations de rapports de force avec des

élus, recours juridiques. De telles activités par les services instructeurs, par suite des retards qu'elles entraînent, réduisent la valeur du PPR auprès du préfet – ses attentes ne sont pas remplies.

Ou bien encore : un PPR, serait-il « succinct » et précipité, contribue à la valeur d'affichage, à la satisfaction attendue du Ministère de l'Environnement. En revanche, ces traits détruisent les valeurs du PPR auprès de collectivités locales. Le caractère d'urgence perturbe des attentes des élus qui souvent ne considèrent pas les PPR sous l'angle principal des risques d'inondations mais y voient des opportunités ou des contraintes à des projets d'aménagement. A l'inverse, bien entendu, les acteurs peuvent aussi contribuer à créer de la valeur : les services instructeurs honorent les délais fixés, attendus par le Préfet ; les projets de zonage soulèvent peu de remarques auprès des élus.

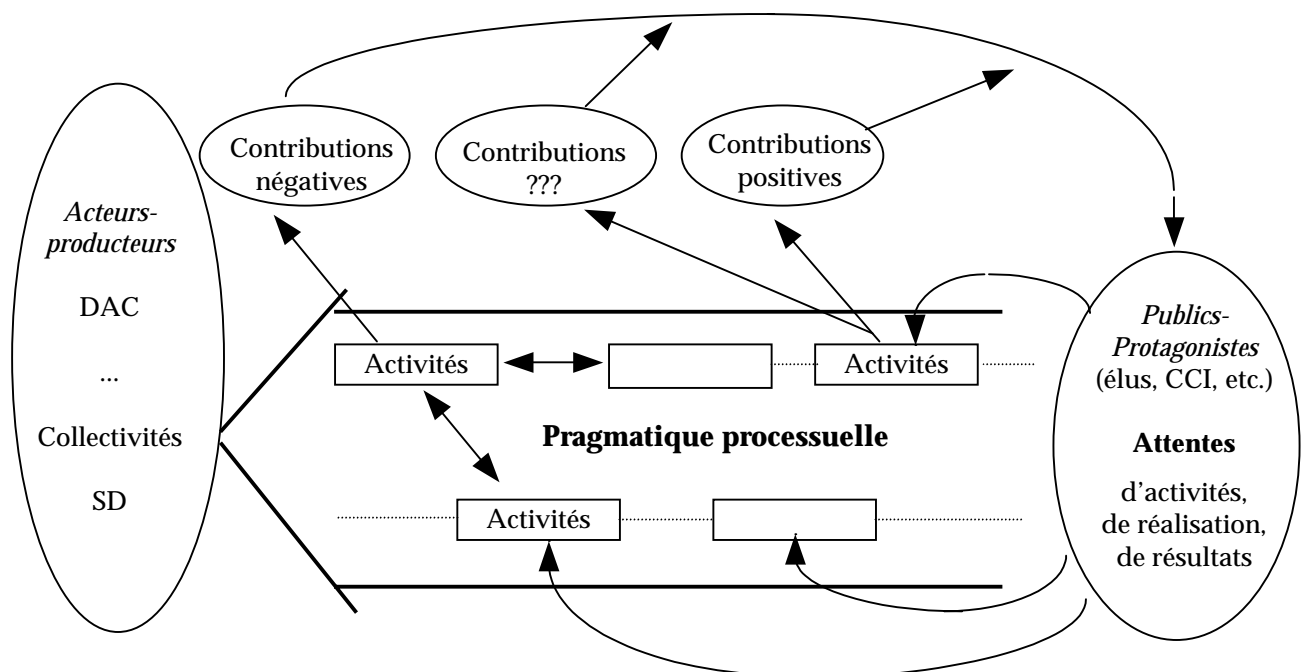




**Contribution à la création, à la destruction de valeurs**

L'idée évidente de création de valeurs et de contributions substitue aux images traditionnelles de liens verticaux de contenants (DAC/SD, Préfectures/SD) des **représentations à plat de processus de contenus d'opérations** concrètes, créatrices de valeurs – ou à l'inverse destructrices. Une pragmatique processuelle.

Dans une pragmatique processuelle l'idée de création de valeurs, traduite concrètement en termes de satisfaction des attentes de publics d'acteurs des PPR, permet de relier les opérations des partenaires des chaînes de production et de réception aux finalités collectives des PPR.



Dans ce cadre, pour illustrer, les activités d'études ne sont pas à part, aux prises avec des bisbilles centrées sur elles-mêmes soumises à des critères indigènes de performances – par exemple de qualités techniques. *Les travaux d'études apparaissent comme des contributions positives ou négatives à l'accomplissement des attentes plus ou moins valorisées par le Préfet ou par les élus.* Les experts et leurs travaux s'insèrent dans des processus de production de satisfaction d'attentes qui, bien que ces dernières puissent être lointaines du travail quotidien des études, se concrétisent dans des jugements tangibles de performances (ex : retards). Remarquons-le, les centrales, l'autorité préfectorale, les élus, les associations contribuent aussi (ou ne contribuent pas) à la production de valeurs.

Par suite de la conjugaison du tirage aval, du ressort des attentes, de la création de valeurs, les acteurs-producteurs **contribuent** beaucoup, un peu, pas du tout ou bloquent la pragmatique processuelle de l'action collective des PPR. Publier « un texte », un guide méthodologique dans les délais par les DAC répond à des attentes de Services Déconcentrés. Mais la rapidité des DAC s'accompagne parfois d'une

rédaction « à la va-vite » et n'exclut pas d'entraîner en retour des critiques et des réactions dans les départements.

Dès lors, ces flux de performances des activités, des réalisations, des résultats importent dans la mesure où ils sont jugés comme *contribuant à créer des valeurs de satisfaction d'attentes*. **La principale raison d'être des flux d'activités, de réalisations et de résultats est de produire des valeurs de satisfaction des attentes des objectifs** comme ceux d'un PPR « réaliste », produit dans les délais et accepté par le préfet et par les élus. Ces attentes pratiques (réalisme, délais, acceptabilité) pénètrent toutes les activités de production d'un PPR qui peuvent être jugées eu égard par exemple à leur contribution au réalisme, à l'acceptabilité du PPR à l'aide d'indicateurs et de tableaux de bord.

**L'idée de contribution à la création de valeurs problématise l'action collective d'un PPR.** Les acteurs doivent pouvoir établir leur contributions respectives à la création de valeurs, reconnaître aussi les incapacités, les handicaps ou les ratés, la destruction de valeurs. Penser « **contribution** » à la création et à la destruction de valeurs conduit à des exercices de triage entre :

- les opérations productrices de valeur ajoutée offrant des intérêts, des contributions directes ou indirectes aux attentes de publics – les services instructeurs produisent des PPR « réalistes » pour les élus, « corrects » pour la Préfecture, les associations fournissent des diagnostics novateurs,
- **et** les opérations, à l'inverse considérées comme **sans** valeur ajoutée ou négatives parce qu'elles entraînent des coûts, gaspillent du temps et de l'énergie – par exemple, les demandes excessives de données statistiques par des centrales auprès des services instructeurs, les jeux des préfectures avec les SDIS/DDE/DDA..

**L'idée de contribution à la création de valeurs est tout à fait générale :** acteurs centraux ou périphériques, publics ou privés concourent (ou ne concourent pas) à la création de valeurs. Les contributions respectives des acteurs s'inscrivent dans des boucles d'interdépendances d'offres et de demandes, d'émissions-réceptions de jugements. Lors de la fabrication d'un PPR, les services instructeurs commandent des études à l'ingénierie privée. Ces activités d'études doivent correspondre, répondre aux demandes, aux attentes des services commanditaires soucieux d'offrir des PPR « réalistes » et « rigoureux ».

Cette perspective de la contribution des acteurs à la création de valeurs rend sensible à la richesse et à la mobilité des rôles des acteurs producteurs et des publics protagonistes dans un PPR. D'une part, au regard de la pragmatique processuelle, en règle générale, à la différence du schéma de l'exécution de l'action « centre/périphérie », *les acteurs centraux et les acteurs périphériques sont d'entrée des **co-producteurs** de contributions à la création ou à la destruction de valeurs*. Produire les normes nationales des PPR n'est pas un acte isolé, dont le centre serait l'unique propriétaire, mais une opération dans laquelle s'intègrent les demandes d'attentes des services déconcentrés ou de collectivités locales. De la même manière, d'entrée,

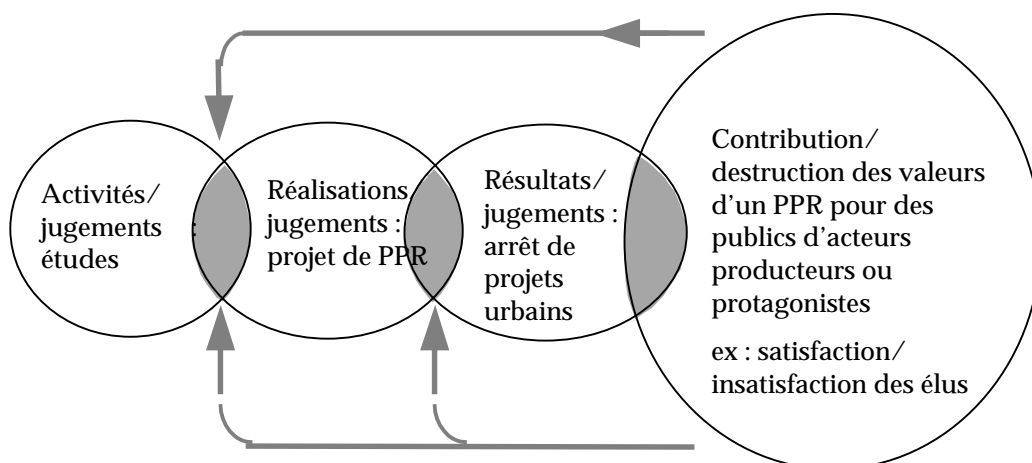
associations, collectivités territoriales, acteurs économiques sont par principe des co-producteurs contribuant à la création ou à la destruction des valeurs de l'action collective d'un PPR.

D'autre part, *des acteurs protagonistes peuvent devenir des acteurs producteurs*. Des acteurs-producteurs, comme les DDE confectionnant des PPR, mobilisent parfois les associations – publics protagonistes – pour leur commander des projets de développement. *A contrario*, des publics protagonistes, des associations par exemple, peuvent entraver les contributions attendues d'acteurs-producteurs de PPR comme les DDE ou les bureaux d'études privés.

**A nouveau, la pragmatique de l'action collective des PPR met en relief le rôle de l'Etat.** Des objectifs à long terme ou controversés des PPR n'activent pas des attentes par suite de phénomènes d'indifférence, d'ignorance ou de rejet des objectifs par des publics-producteurs (élus) ou protagonistes (associations). **C'est aussi dire que parfois l'Etat devient l'unique entrepreneur de la révélation d'attentes intangibles ou censurées par le « proximitisme » des intérêts et le « court-termisme » d'élus, d'associations et de citoyens.** Révélateur, porteur d'attentes, il revient aussi à l'Etat de montrer ses contributions aux valeurs pour les satisfaire.

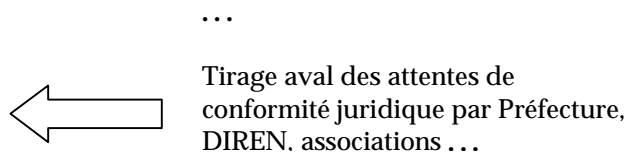
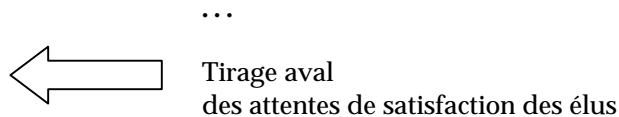
### Design de processus

Les phénomènes de création de valeurs et de contribution des acteurs à l'action collective des PPR se concrétisent et s'ordonnent en **processus**. *Un processus représente des **conjonctions d'interdépendances** d'activités, de réalisations, de résultats, de jugements, produits par des acteurs, et nécessaires pour satisfaire les attentes des objectifs.* Une pragmatique décompose les attentes des objectifs en des processus interactifs de production pour remplir les attentes. Un processus n'est pas une simple image de séquence ou de liens de causes à effets (phénomène A --> phénomène B) mais représente des interfaces, des interdépendances, des *intersections* entre les phénomènes d'activités, de réalisations, de résultats et de jugements, réglées par les contributions à la satisfaction d'attentes :

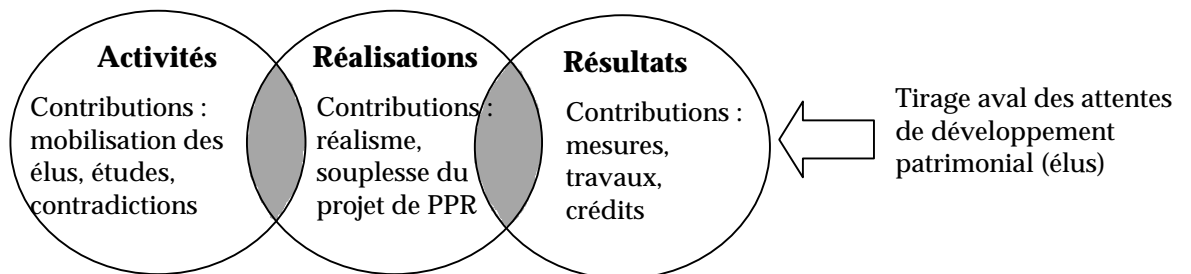


Quelques opérations simples permettent la mise à plat des processus :

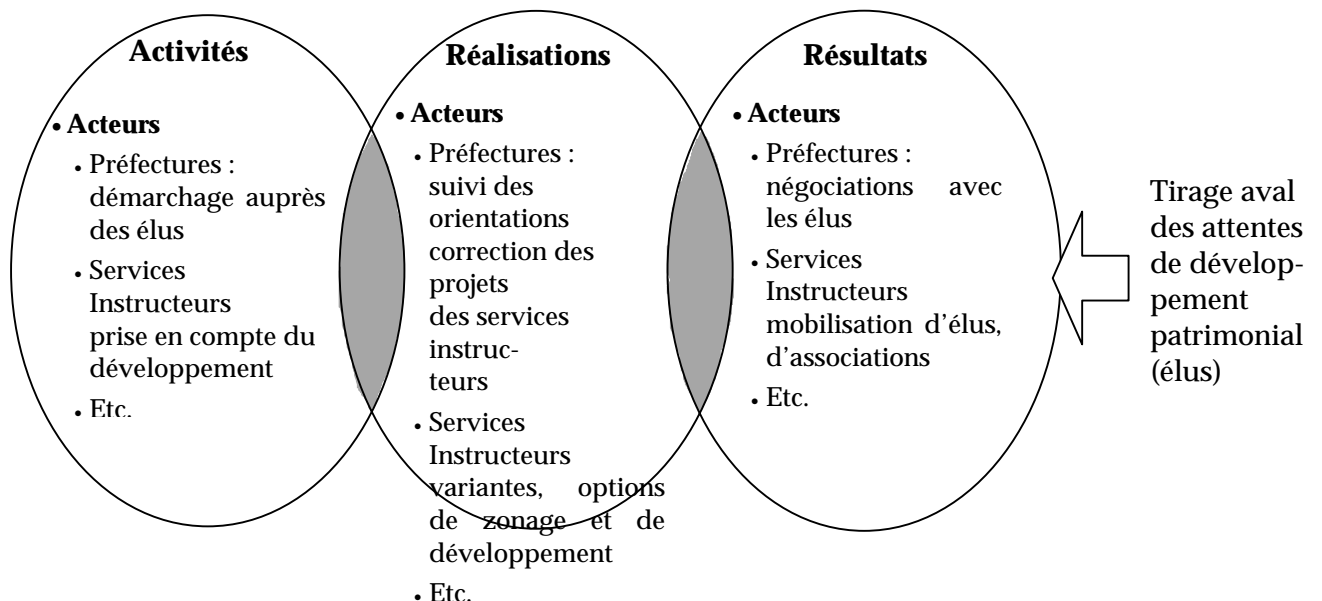
- *Sélectionner les tirages aval d'attentes prioritaires.* Exemples :



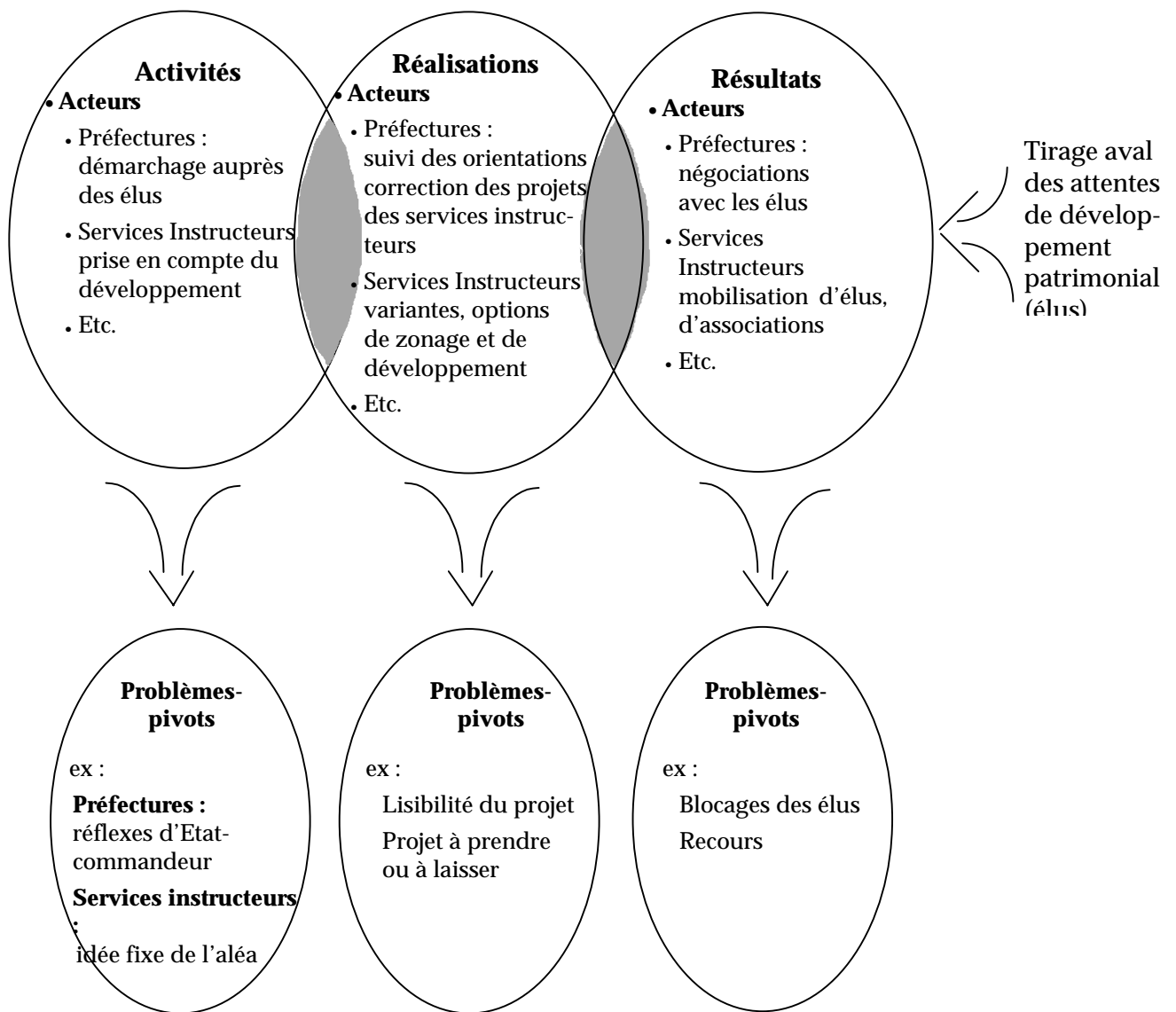
- *Repérer les contributions aux valeurs de satisfaction des attentes.* Par exemple : le développement du patrimoine historique au bord d'un fleuve souhaité par les élus :



- *Etablir les contributions des acteurs aux valeurs de satisfaction des attentes :*



- Déduire les **problèmes-pivots des processus** :



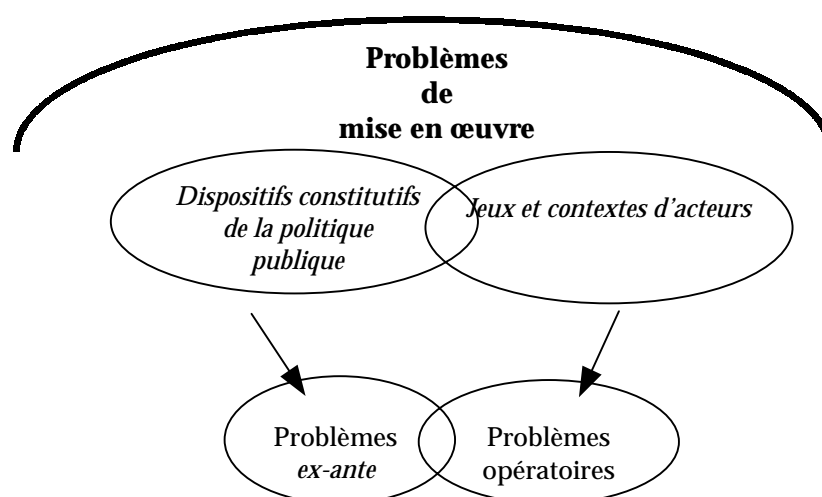
Les problèmes-pivots, faute d'être anticipés, réglés (ou mal réglés) ralentissent, entravent, bloquent les chaînes de production des contributions aux valeurs de satisfaction des attentes.

### Cibler les problèmes-pivots

Les problèmes-pivots de l'action collective des PPR appartiennent à deux catégories. Tout d'abord, la mise en œuvre englobe les pratiques *subséquentes* à des décisions de mandats d'autorité publique – l'application de la loi du 2 février 1995 –

recouvrant des *problèmes opératoires*. Ces derniers correspondent aux jeux sur le terrain d'acteurs engagés dans l'action collective des PPR.

La mise en œuvre est **aussi** contenue **ex-ante** dans les définitions, dans les formulations, dans les dispositifs intrinsèques prévus par les textes. La loi impose des *pratiques constitutives a priori* des mises en œuvre. Les politiques publiques définissent des objectifs attendus (l'égalité des citoyens devant les risques), formulent des critères à remplir (par exemple des dates butoir de promulgation d'un projet de zonage), créent des structures obligatoires de consultation. C'est-à-dire que des problèmes de mise en œuvre sont produits par des dispositifs constitutifs *ex-ante* – avant le déploiement sur le terrain d'une politique publique. A l'épreuve des terrains, les problèmes *ex-ante* s'enchaînent dans les problèmes de jeux d'acteurs. *L'ambition de la pragmatique des Arts Pratiques est de penser a priori et pratiquement ces deux types de problèmes (ex-ante et opératoires) de mise en œuvre et d'y répondre* – dans la mesure du possible (cf. figure).



Les problèmes constitutifs *ex-ante* et opératoires se manifestent souvent par des découplages. Des découplages proviennent de dispositifs prévus, constitutifs d'une politique publique, ils peuvent aussi être produits et renforcés sur le terrain par les pratiques opérationnelles d'acteurs. Les bureaux parisiens créent des standards élevés d'aléas afin de répondre à des exigences de normes nationales ou européennes favorables à une couverture maximale des risques. Tenus de remplir des standards, des départements s'y conforment tout du moins formellement – parfois à la sauvette. Mais par suite de latitudes d'action dont font preuve des départements, les projets de PPR ne satisfont pas « Paris » ou ses représentants. Des sentiments d'incompréhension, de gaspillages temporels ou financiers pénètrent les services instructeurs qui bientôt vilipendent les appareils centraux. A l'occasion « Paris » réagit par des opérations de surveillance et de contrôle qui vont amplifier les découplages entre les centrales et les périphéries.



Certes, distinguer les problèmes constitutifs/*ex-ante* et les problèmes opératoires de mise en œuvre des PPR est une évidence. Néanmoins ce rappel permet d'anticiper des problèmes-pivots et singulièrement en rappelant que *les DAC peuvent être destructrices de valeurs* faute de penser les pragmatiques des politiques publiques. Dressons à titre d'inventaire, sans prétendre être exhaustif, une liste de problèmes-pivots généraux que les DAC doivent *anticiper* lors de la conception et au fil des mises en œuvre de politiques publiques nationales :

➤ **Problèmes de la division sociale et technique du travail** entre les activités, les réalisations et les résultats des politiques publiques.

- Lors du déploiement de la mise en œuvre de la loi Barnier instituant les PPR, les protagonistes s'insèrent dans des compartimentages *fonctionnels*, parfois tayloriens. En haut, là-bas, « à Paris », les « concepteurs / contrôleurs / évaluateurs de directives », les commanditaires du Ministère de l'Environnement ou de l'Intérieur. En face, sur le terrain, à la périphérie, en province, les exécutants, les « prestataires » des Préfectures, des services instructeurs, et les assujettis (élus, citoyens).
- Les protagonistes sont plus ou moins isolés par suite de phénomènes de « découplages », de « balkans », de « bastilles ». Des « centrales » manipulent, émettent (ou n'émettent pas) des textes, pratiquent réunions et séminaires, convoquent les services, produisent des discours généraux sur les PPR. Le quotidien des acteurs périphériques est celui des difficultés concrètes, des intérêts locaux, de la réalisation de PPR particuliers.
- Des acteurs connaissent peu ou prou, voire ne cherchent pas à connaître les *contributions effectives* ou à l'inverse *ignorent* les effets négatifs de leurs activités aux performances des réalisations des PPR et des résultats – l'arrêt de projets urbains. Aux bureaux parisiens, l'invocation de la propriété de l'intérêt général abstrait, les domaines réservés du « global », de la « prospective », du « pilotage », de la « stratégie à dix ans », du long terme. Aux partenaires périphériques, les préoccupations immédiates des préfets, des élus, des développeurs, des intérêts des personnels.

➤ **Problèmes de couplages de rôles** réglés par des **attentes** multiples et souvent divergentes.

- Le Ministère de l'avenue de Ségur entend satisfaire le ministre ou le cabinet, désire afficher des politiques « prioritaires » ou des « urgences ». Les Préfectures soucieuses de bons rapports avec les élus locaux veulent éviter ou gommer les antagonismes inter-communaux. Les services instructeurs se préoccupent de risques d'inondations, les élus pensent aux questions d'urbanisme et d'aménagement.

➤ **Problèmes de variations d'horizons temporels et de jugements :**

- Des préfets s'empressent de répondre à l'urgence gouvernementale ou à celle des crises, des services instructeurs privilégient le long terme.

Des bureaux d'études privés se soucient de remplir formellement des délais et de tenir des coûts. « Paris » affectionne les contrôles formels, l'évaluation *ex-post* à l'aune de critères généraux d'uniformité, de conformité, de cohérence, d'indicateurs chiffrés (nombre de PPR). Des services instructeurs préfèrent être sensibles à la qualité de PPR « sur-mesure », proches des réalités locales.

➤ **Problèmes d'adaptation, de correction et d'apprentissage :**

- Les résultats d'un PPR peuvent apparaître souvent déconnectés, découplés des réalisations et des activités concrètes. L'absence de catastrophes est souvent délicate à imputer directement aux PPR, précisément parce que les programmes de prévention les préviennent. Cet état paradoxal prédispose parfois à regarder de loin, à être indifférent ou à mettre entre parenthèses les résultats attendus d'un PPR – préserver des inondations – et à privilégier des résultats tangibles, immédiats – l'urbanisme, l'aménagement. En contrepoint, la pragmatique des *Arts Pratiques* concrétise, « internalise » les résultats, les conséquences attendues dans le déploiement même des activités et des réalisations de l'action collective.

Avec plus ou moins d'à propos, des acteurs départementaux bricolent, adaptent les projets de PPR aux problèmes rencontrés. Ces entreprises d'adaptation ne manquent pas d'être, parfois, pertinents. Toutefois, satisfaire des particularités locales n'exclut pas d'être préjudiciable à des objectifs de la politique nationale de prévention des risques et de créer des inégalités territoriales propices aux mécontentements. Néanmoins, les adaptations locales des PPR peuvent être d'un grand intérêt pour d'autres acteurs rencontrant des problèmes similaires ou proches. Mais par suite de la discrétion, voire de la clandestinité des pratiques locales, ces apprentissages peuvent ne pas se diffuser. C'est dire l'intérêt des formules d'action collective comme celles des « Clubs Risques ».

### **Réussir le cycle de vie des PPR**

Tout au long de l'action collective, les PPR s'inscrivent dans des **cycles de vie**. La pragmatique des *Arts Pratiques* met en relief cette nature évidente, banale mais exigeante du cycle de vie des PPR.

L'idée de cycle de vie s'accorde avec l'attention portée aux phénomènes d'émergence et de déroulement des problèmes, aux bouclages et aux découplages des chaînes de production des PPR, aux flux des rapports entre les acteurs. D'une manière ou d'une autre des temporalités non-linéaires s'infiltrent dans ces pratiques, entraînant des retours en arrière, des avancées ou des surplaces dans le règlement des problèmes rencontrés par des PPR.

En outre la formule du quatuor et ses opérationnalisations, entre autres, par le tirage aval des attentes et par les contributions aux valeurs, soulignent la nature intrinsèque du cycle de vie des PPR. Le quatuor valorise une vision globale, intégrée (« holiste ») de l'action conjuguant activités / réalisations / résultats / jugements. Dans ce cadre l'action collective ne peut être réduite à des activités d'études d'aléas ou à des réalisations – l'approbation d'un PPR – sans intégrer les résultats, les conséquences des objectifs.

Un PPR approuvé constitue un élément nécessaire mais non suffisant de l'action collective. En somme, un PPR approuvé correspond à un « produit intermédiaire » qui n'entraîne pas *ipso facto* la réussite de l'action collective, à moins de prévoir et de mettre en oeuvre *a priori* et au fil de l'action des pratiques de pilotage et de réglage assurant l'effectivité et l'efficacité de l'action collective. Le destin de l'efficacité d'un PPR approuvé nécessite par exemple l'insertion dans des documents d'urbanisme et le respect des prescriptions. Faute d'anticiper et de mettre en exercice des dispositifs concrets, réalistes de pilotage et de réglage par les résultats, les chances ne sont pas minces que des PPR approuvés demeurent à l'état de documents. Dans ces circonstances, bien qu'ils soient au regard de la formule du quatuor des réalisations, les PPR approuvés se transforment en des résultats. « Produit intermédiaire », le PPR devient un « produit final », clos, fini.

Cette pratique ne manque pas d'être fréquente par suite des découplages, des « balkanisations », des « embastillages » entre les services et entre les acteurs. Les services instructeurs se défaussent du destin des PPR sur les opérationnels de l'urbanisme ou sur les responsabilités des communes. Les plans de secours ou de gestion de crise mettent à l'écart ou ignorent les modèles hydrauliques d'inondation des études d'aléas, bien qu'ils puissent être d'un grand intérêt pour établir des plans d'intervention et de crise ou pour prendre des mesures préventives.

« *La mission d'expertise sur les crues d'avril 2001 du bassin de la Somme* », dirigée par Cl. Lefrou, établit des diagnostics dans un « Rapport d'étape - document de travail » (6 juin 2001) montrant **l'intensité des découplages dans les politiques publiques des risques naturels** :

*« [...] Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) de la Somme a été établi avec retard par rapport aux prescriptions réglementaires – et avec un peu moins de retard par rapport à la pratique des départements. Il a été "bouclé", après un avis favorable unanime des instances consultées à l'occasion de son élaboration et après que ses travaux eurent été relancés à la demande du préfet, en avril 2000.*

*Ce SDACR reconnaît le risque d'inondation pour la Somme, mais y consacre des développements réduits (moins d'une page). Il n'établit pas de liste des communes menacées.*

*Il indique notamment que "le réseau hydrographique n'a encore jamais provoqué de fortes inondations", mais que "les services d'incendie et de secours peuvent être confrontés à de fortes montées des eaux en période d'orage et de pluies abondantes".*

*Entre 1990 et 1997, les interventions des services de secours pour des accidents liés à l'environnement représentent en moyenne 7% des sorties de ces services sur l'ensemble du département. Les inondations – de toutes natures, inondations de caves, accidents domestiques... – constituent un peu moins de la moitié de ces opérations, soit environ 3%, volume qui n'est pas exceptionnel. Pour faire face à ce risque, l'équipement est également*

*habituel : motopompes et embarcations légères et moyennes. Un complément de matériels divers a été acquis à l'occasion de la crise : près de 1 000 paires de bottes hautes, petites embarcations.*

*Dans ce contexte d'appréciation du risque, il n'est pas apparu nécessaire d'établir des plans spécifiques d'intervention pour les inondations. De fait, les opérations consécutives à des inondations ponctuelles ou à une montée lente des eaux s'apparentent davantage à de l'assistance à la population qu'à du secours d'urgence.*

*De même, aucun plan de secours n'existait dans les communes qui ont été concernées par l'inondation.*

*La nature des opérations, évoquée ci-dessus, explique qu'il n'ait pas été jugé approprié de déclencher le plan ORSEC.*

*Au total, l'aspect secours devra être approfondi et complété au vu des événements de 2001. »*

Inutile de s'étendre sur ces constats que des enquêtes de terrain valident dans plusieurs départements. **De tels découplages ne sont pas naturels mais des conséquences des jeux et des intérêts indigènes d'acteurs centraux** (Direction de la Défense et de la Sécurité Civile du Ministère de l'Intérieur, corporations des secours, etc.) **et d'acteurs locaux** (SDIS, élus, Préfecture, Services Déconcentrés, etc.).

Une fois encore, apparaît **l'impératif d'un Etat-entrepreneur d'actions collectives** menant à bien des actions couplées entre le DAC, les Services Déconcentrés et les acteurs locaux. C'est dire aussi l'intérêt de traduire les objectifs dans une pragmatique du tirage aval de l'action collective par les attentes de publics. Les traductions opératoires en attentes des objectifs des PPR obligent à inscrire leur destin dans des cycles de vie anticipés et soumis à des pilotages et à des réglages en continu de leur déploiement. La pragmatique d'un « bon » PPR ne peut faire l'économie des exigences des cycles de vie de l'action collective.

Pour en finir, insistons à nouveau sur les principes au coeur des *Arts Pratiques*. Les PPR correspondent à des équilibres de règlements en réponse à des problèmes d'action publique. Ces équilibres sont toujours précaires. Les PPR ne peuvent anticiper tous les événements ni toutes les conséquences des mesures prises. Les contextes et les préférences évoluent. Les PPR créent et rencontrent de nouveaux problèmes. Produire, réaliser des PPR ne suffit pas, **l'enjeu essentiel**, sans cesse remis sur le tapis, est de **les faire vivre au quotidien** sous la discipline de satisfaire les attentes des préférences d'objectifs immédiats, proches ou à long terme. La pragmatique de l'action publique est une affaire de durée.

**E**N GUISE DE CONCLUSION...

Ces *Arts Pratiques* ne prétendent être ni nouveaux ni originaux. Ces évidences familières aux acteurs de terrain prédisposent « à ne plus les voir » tandis que l'aplomb - réflexe des bureaux parisiens ou déconcentrés de l'Etat-commandeur s'empêtre dans une mauvaise répartition – « c'est évident » – pour se débarrasser ou faire taire les évidences.

### A contrevent

Les *Arts Pratiques* dérangent des lieux communs en vogue dans les DAC, éprises des vertus des évaluations *ex-post* quantifiées de réalisations de l'Etat-commandeur, ou à l'opposé célébrant la toute-puissance des gouvernances du localisme territorialisé d'intérêts particuliers. A la suite de MM. Jourdain et Prudhomme, les *Arts Pratiques* rappellent que les politiques publiques nationales exigent d'être soumises à des pragmatiques *ex-ante* et au fil des déroulements de l'action collective.

La pragmatique des PPR se garde bien de rejoindre les entreprises de planification contrôlée par le menu des appareils de l'Etat-commandeur. Les pragmatiques suggèrent des **formes**, des **contenants** pour structurer les déploiements pratiques de politiques publiques nationales concrètes, productrices d'actions collectives engageant l'Etat, les collectivités locales et les citoyens.

### Généralisations

Ce panorama des *Arts Pratiques* s'exerce sur les mises en œuvre des PPR, en vue de rendre sensibles à des démarches d'actions collectives productrices de couplages effectifs et efficaces entre les protagonistes d'une politique publique. Plus généralement, la pragmatique de l'action collective offre aux acteurs des PPR :

- un *cadre de référence* global et anticipateur des problèmes rencontrés par les chaînes de production et les cycles de vie des PPR. Les pratiques des acteurs apparaissent (ou n'apparaissent pas) comme des contributions aux objectifs par suite, entre autres choses, d'une traduction opérationnelle en attentes ;
- un *dispositif de transparence*. Les opérations par exemple des centrales, des Services Déconcentrés et des préfectures évitent, ne peuvent plus s'en remettre à jouer aux pratiques des « boîtes noires » à l'origine de nombre de découplages. Tout un chacun (Etat, élus, associations, etc.) doit pouvoir faire montre de ses contributions à la création de valeurs satisfaisant les attentes d'objectifs ;

- une *démarche de diagnostics* pour mettre à plat les bonnes pratiques et des dysfonctionnements des PPR.

Il va sans dire, **les *Arts Pratiques***, seraient-ils exercés d'une manière exemplaire, **ne garantissent pas le succès de la politique publique des PPR**. A l'occasion, la politique des risques naturels affiche des stratégies et des objectifs contradictoires avec des législations proches (loi sur l'Eau, SRU). Les ressources sont maigres, les autorités manquent de détermination, des événements surviennent, des urgences politiques perturbent les agendas des priorités. Certes, les *Arts Pratiques* incitent parfois à modifier des politiques publiques, à transformer des structures. Toutefois, les *Arts Pratiques* considèrent les stratégies, les objectifs, les structures, les ressources de la politique publique des PPR *comme des contraintes* avec lesquelles il faut savoir jouer, par suite, entre autres choses, des intérêts ou des volontés des citoyens et des gouvernants. Le réalisme des *Arts Pratiques* discipline l'action collective publique mais ne promet pas le confort.

## **ANNEXES**





