



**HAL**  
open science

# Aménagement et gestion locale des bassins hydrographiques Procédures de planification et processus de décision

Gilles Hubert

► **To cite this version:**

Gilles Hubert. Aménagement et gestion locale des bassins hydrographiques Procédures de planification et processus de décision . Architecture, aménagement de l'espace. Université François Rabelais - Tours, 2000. tel-01674976

**HAL Id: tel-01674976**

**<https://hal.science/tel-01674976>**

Submitted on 3 Jan 2018

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

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

**Université François Rabelais de Tours**

**Habilitation à Diriger des Recherches**

**en**

**« Aménagement de l'espace et urbanisme »**

# **Aménagement et gestion locale des bassins hydrographiques**

**Procédures de planification et processus de décision**

**Gilles Hubert**

**12/12/2000**

**Composition du jury :**

Professeur Jean-Pierre Berton (examineur) – Université de Tours, U.F.R. de Sciences et Techniques.

Professeur Jean-Paul Carrière (directeur de la recherche et président du jury) – Université de Tours, CESA.

Professeur Bernard Chocat (examineur) – INSA de Lyon.

Professeur André Guillerme (rapporteur) – CNAM Paris.

Professeur Serge Thibault (rapporteur) – Université de Tours, CESA.

Professeur Jean-Paul Volle (rapporteur) – Université de Montpellier.



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE 1 : TRANSFORMATION DES FONDEMENTS ET DES PRATIQUES D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES ESPACES AQUATIQUES ET RIVERAINS</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre 1 : Evolution des problématiques de gestion des hydrosystèmes</b>	<b>13</b>
<b>1. La transformation des logiques d'action dans le temps</b>	<b>15</b>
<b>2. La gestion intégrée : une autre façon d'appréhender et d'agir sur les hydrosystèmes</b>	<b>19</b>
<b>3. Le bassin versant : un nouveau territoire de gestion</b>	<b>26</b>
3.1 La création des organismes de bassin : un premier pas vers la reconnaissance des bassins versants	28
3.2 L'intervention des collectivités territoriales en matière d'aménagement des rivières, vecteur de la prise en compte du bassin versant au niveau local	36
3.3 Le bassin versant : un territoire virtuel ou réel ?	48
<b>4. L'approche procédurale en matière de planification des hydrosystèmes : vers un mode d'action publique participatif</b>	<b>52</b>
4.1 D'une planification contractuelle ...	56
4.1.1 Le contrat de rivière : une procédure « technocratique »	59
4.1.2 Un outil multi-objectifs mais une domination des actions techniques	62
4.1.3 La variété des contextes à l'origine d'un contrat de rivière	65
4.1.4 Un atout : la préexistence d'une coopération intercommunale	66
4.1.5 Une concertation locale variable selon les cas	67
4.1.6 Le contrat de rivière, une procédure de transition et d'impulsion	69
4.2 ... A une planification réglementaire	70
4.2.1 Le SDAGE et le SAGE : des procédures complémentaires	71
4.2.2 Des outils de planification à portée réglementaire	73
4.2.3 L'élaboration du SDAGE ou l'expérimentation d'une construction collective d'un plan de gestion	74
4.2.4 Les SDAGE approuvés : des orientations plus ou moins précises selon les bassins	79
4.2.5 L'organisation du suivi de la mise en œuvre des SDAGE	85
4.2.6 Les SDAGE et les SAGE traduisent-ils une reconnaissance officielle des approches locales de gestion ?	86
4.3 Le développement des procédures de planification comme moyen pour solidifier un système normatif	86
<b>5. La nécessaire articulation entre aménagement du territoire et gestion des milieux aquatiques</b>	<b>89</b>

<b>Chapitre 2 : Evaluation de l'efficacité des mesures réglementaires de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable</b>	<b>97</b>
<b>1. Le choix de la cartographie réglementaire comme instrument privilégié de gestion des risques d'inondation</b>	<b>99</b>
<b>2. L'évaluation, un élément constitutif récent des politiques publiques</b>	<b>113</b>
2.1 Les enjeux de l'évaluation des politiques publiques	113
2.2 Une opposition générique entre évaluation scientifique et pluraliste	115
2.3 Les aspects méthodologiques, au cœur de l'évaluation	116
<b>3. L'évaluation des politiques de gestion des risques d'inondation, une expérience encore très modeste</b>	<b>118</b>
<b>4. La démarche retenue pour mesurer les impacts de la cartographie réglementaire du risque d'inondation</b>	<b>121</b>
4.1 Présentation générale de la méthode	121
4.1.1 Les niveaux d'évaluation	123
4.1.2 Les critères et indicateurs d'évaluation	123
4.2 Les modalités de recueil et de traitement de l'information	125
4.2.1 Une série d'entretien auprès des acteurs institutionnels	125
4.2.2 Une enquête directe auprès des occupants des zones inondables	125
4.2.3 Une analyse de l'évolution des paysages et de l'occupation des sols	127
4.2.4 Le dépouillement des permis de construire	128
4.2.5 Une analyse documentaire et des observations de terrain	128
4.2.6 L'étude du comportement du marché foncier en zone inondable	128
4.3 Les études de cas réalisées à ce jour	130
<b>5. Les principaux résultats et enseignements de l'évaluation réalisée</b>	<b>134</b>
5.1 La culture du risque et le rôle de la cartographie à cet égard	134
5.2 La perception et l'appropriation institutionnelles de l'outil réglementaire	136
5.3 L'influence de la procédure sur l'occupation des sols et la protection des biens exposés	138
5.4 Les effets du risque et de la réglementation sur le marché foncier	140
<b>6. Pour une hybridation des logiques politiques et scientifiques dans l'observation des zones inondables réglementées</b>	<b>141</b>
<b>Conclusion de la première partie</b>	<b>145</b>

<b>PARTIE 2 : INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES ET PROCEDURES DE PLANIFICATION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DES ESPACES RIVERAINS</b>	<b>147</b>
<b>Chapitre 3 : Un cadre théorique et conceptuel pour l'analyse des processus de décision</b>	<b>151</b>
<b>1. Un regard épistémologique sur les théories décisionnelles</b>	<b>151</b>
1.1 L'avènement des sciences de la décision	151
1.2 La naissance de l'aide à la décision	153
1.3 La représentation des systèmes décisionnels et des processus de décision	155
<b>2. Les phénomènes décisionnels et leur modélisation</b>	<b>156</b>
2.1 Les principales caractéristiques des phénomènes décisionnels	156
2.1.1 La décision est un phénomène complexe	157
2.1.2 La décision est un processus cognitif et social	158
2.1.3 Typologie des acteurs selon leur rôle dans le système de décision	160
2.2 Le processus de décision et sa représentation	161
2.2.1 Les séquences de la décision	162
2.2.2 Le modèle archétype	162
2.2.3 Remarques	164
2.3 L'analyse et la représentation du système de décision	164
<b>3. L'aide à la décision</b>	<b>166</b>
3.1 L'activité de description	167
3.2 L'activité de conception	167
3.3 L'activité d'animation	168
3.4 L'activité de formation	168
<b>4. Le regard de l'analyse des politiques publiques sur les phénomènes décisionnels</b>	<b>169</b>
<b>5. Retour sur les objectifs et les objets de recherche</b>	<b>174</b>
5.1 Des recherches sur l'action et orientées vers l'action	174
5.2 Des contextes décisionnels et des échelles spatiales différenciées	176

<b>Chapitre 4 : Le processus de décision et la cartographie réglementaire liée aux inondations</b>	<b>179</b>
<b>1. La cartographie réglementaire, un exemple de régulation croisée imparfaite</b>	<b>180</b>
<b>2. Le Plan d'exposition aux risque, une approche « techniciste » de la décision</b>	<b>182</b>
2.1 Le processus de décision selon les textes	182
2.2 Le rôle central de l'expertise	184
2.3 Un modèle qui conduit à des conflits et des controverses	186
2.4 Une évaluation de la procédure par les pouvoirs publics	187
<b>3. Le Plan de prévention des risques, une approche plus pragmatique de la décision</b>	<b>188</b>
3.1 Un processus de décision peu innovant mais une philosophie très différente	189
3.1.1 Une modification des rapports entre les acteurs impliqués	191
3.1.2 Une évolution du statut de l'expertise et de la place de l'expert dans le processus de décision	192
3.1.3 Un changement d'échelle spatiale pour une meilleure gestion du risque	194
3.2 La dichotomie entre théorie et pratique	194
3.2.1 Le double langage de l'administration centrale	195
3.2.2 Les réticences de l'administration déconcentrée et des élus locaux	195
3.2.3 Des notions et des concepts mal perçus	196
3.2.4 Une méthodologie incomplète	198
3.2.5 Des freins contextuels	198
3.2.6 Les grands absents du débat : les usagers et la société civile	199
<b>4. La procédure réglementaire « risques naturels » à l'épreuve du terrain</b>	<b>200</b>
<b>Chapitre 5 : Le processus de décision et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux</b>	<b>203</b>
<b>1. La procédure de planification selon les textes</b>	<b>204</b>
1.1 La phase préliminaire	205
1.2 La phase d'élaboration	206
1.3 La phase d'approbation	207
1.4 La phase de mise en œuvre et de suivi	209
<b>2. Le SAGE en pratique</b>	<b>209</b>
2.1 Un bilan général de la situation	212
2.2 Une décentralisation en filigrane	213
2.3 Une innovation administrative partielle	214
2.4 Une intégration de l'environnement incomplète	219
<b>3. Le SAGE, un outil à la croisée des chemins</b>	<b>221</b>
<b>Conclusion de la seconde partie</b>	<b>223</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>227</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>235</b>

# INDEX DES FIGURES ET DES TABLEAUX

## Figures

Figure 1 : Organisation générale des recherches	2
Figure 2 : Principaux acteurs et moyens mobilisés autour d'un projet de gestion de rivière	24
Figure 3 : Classification des instruments d'intervention en fonction de leurs objectifs	25
Figure 4 : Classification des instruments d'intervention en fonction de la voie empruntée	25
Figure 5 : Les six circonscriptions de bassin	29
Figure 6 : Organisation simplifiée des instances de bassin	29
Figure 7 : Mode de fonctionnement des agences de l'eau	31
Figure 8 : Le territoire de compétence du Syndicat mixte de la vallée de l'Orge aval	42
Figure 9 : Le territoire du Syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne	42
Figure 10 : Le territoire de l'IIBRBS dans le bassin aval de la Seine	43
Figure 11 : Le territoire du Syndicat mixte de la rivière Drôme au sein du bassin versant	45
Figure 12 : Le territoire du District d'aménagement du Val de Drôme au sein du bassin versant	45
Figure 13 : Le territoire du District de développement rural du Diois au sein du bassin versant	46
Figure 14 : Processus d'élaboration d'un contrat de rivière	61
Figure 15 : Organisation structurelle en phase d'élaboration d'un SDAGE	76
Figure 16 : Zonage du PSS établi par l'Etat sur 4 communes du Val de Saône en 1972	103
Figure 17 : Zonage des PER établis par l'Etat entre 1989 et 1993 sur 4 communes du Val de Saône	106
Figure 18 : Sites étudiés pour évaluer l'efficacité de la réglementation « risque d'inondation »	130
Figure 19 : Représentation phénoménologique des processus de décision	163
Figure 20 : Architecture d'un système de décision pour un projet de planification	166
Figure 21 : Les différents modes de participation du public	173
Figure 22 : Interactions entre acteurs lors de l'élaboration d'une réglementation « risque »	181
Figure 23 : La procédure d'élaboration du Plan d'Exposition au Risque selon le décret	183
Figure 24 : La procédure d'élaboration du Plan de Prévention des Risques selon le décret	190
Figure 25 : Processus d'établissement des programmes départementaux de réalisation des PPR	196
Figure 26 : Les nouveaux outils de planification des hydrosystèmes et leur emboîtement spatial	204
Figure 27 : Présentation simplifiée du processus d'élaboration du SAGE	205
Figure 28 : Le processus administratif d'approbation du SAGE	208
Figure 29 : Localisation des projets de SAGE étudiés	210
Figure 30 : Organisation type d'une Commission Locale de l'Eau	218

## Tableaux

Tableau 1 : Eléments d'information sur les circonscriptions des agences de l'eau	30
Tableau 2 : Répartition des sièges au sein de l'ensemble des Comités de bassin	35
Tableau 3 : Evolution du nombre des sièges des Comités de bassin à trois dates clé	36
Tableau 4 : Exemples de structures interdépartementales d'aménagement de rivières	40
Tableau 5 : Le contenu d'un contrat de rivière	62
Tableau 6 : Les principales caractéristiques des SDAGE et des SAGE	72
Tableau 7 : Les principes juridiques attachés aux SDAGE et aux SAGE	73
Tableau 8 : Commissions géographiques et thématiques créées pour élaborer les SDAGE	76
Tableau 9 : Acteurs impliqués dans l'élaboration du SDAGE du bassin Artois-Picardie	78
Tableau 10 : Typologie des usagers impliqués dans l'élaboration du SDAGE Artois-Picardie	78
Tableau 11 : Thèmes traités dans les SDAGE	81
Tableau 12 : Niveaux, critères et indicateurs retenus pour analyser les effets des PER	124
Tableau 13 : Bilan quantitatif des enquêtes réalisées sur les sites soumis aux crues de plaine	126
Tableau 14 : Bilan quantitatif des enquêtes réalisées sur les sites soumis aux crues torrentielles	127
Tableau 15 : Dates clé dans la mise en place des PER sur les sites étudiés	132
Tableau 16 : Mesures individuelles de protection des biens contre les inondations	139
Tableau 17 : Typologie des acteurs d'un processus de décision (en quatre sous-groupes)	160/161
Tableau 18 : Principales caractéristiques des SAGE étudiés	211
Tableau 19 : Evolution dans le temps des projets de SAGE sur l'ensemble de la métropole	212
Tableau 20 : Etat d'avancement des SAGE en juin 1998	213

# INTRODUCTION GENERALE

Ce mémoire, rédigé dans le cadre d'une habilitation à diriger les recherches en « *aménagement de l'espace et urbanisme* », fait un bilan des travaux réalisés depuis une dizaine d'années. Les recherches présentées analysent la transformation des fondements et des pratiques d'aménagement et de gestion de l'environnement au niveau local. Elles étudient les effets de ces changements sur les territoires d'action, les systèmes de décision et les modes d'intervention.

Privilégiant comme point d'entrée l'échelon local et comme terrain d'analyse les hydrosystèmes continentaux et leurs espaces associés, ces recherches portent plus particulièrement sur deux thématiques interdépendantes : la gestion intégrée des rivières et la gestion du risque d'inondation<sup>1</sup>.

Elles sont caractérisées par le recours à des démarches empiriques et retiennent des opérations réellement conçues et mises en œuvre sur le terrain. Les études de cas constituent un matériau de base dont la variété et la répartition sur l'ensemble du territoire national rendent possible une comparaison de situations contrastées sur le plan des conditions physiques, naturelles, socio-économiques et institutionnelles. Les différents terrains étudiés permettent aussi de mieux apprécier le rôle des facteurs contextuels sur l'action à l'échelle locale. Leur comparaison offre la possibilité d'évaluer la réalité des changements qui s'opèrent au niveau des territoires d'intervention, des formes de prise de décision et des modalités d'action. Cette montée progressive en généralité est également favorisée par un aller-retour permanent entre l'échelon local (lieu d'exercice de l'action sur les systèmes étudiés) et le niveau national et européen (où sont définies les règles du jeu qui sont censées structurer les systèmes politiques et sociaux, ainsi que les pratiques locales)<sup>2</sup>.

La notion de territoire est au cœur des recherches réalisées qui mettent en exergue les questions d'emboîtement ou d'articulation entre des espaces institutionnels (où s'établissent traditionnellement nombre de relations entre les acteurs), socio-économiques (où s'exercent des usages et des pratiques) et géographiques (où s'expriment des phénomènes physiques et naturels). L'intégration de la dimension spatiale permet en outre de parfaire la notion de territoire de projet, où se recomposent de nouveaux espaces de décision et d'action dont la pérennité est fortement corrélée à la nature des partenariats conclus entre les parties prenantes, ainsi qu'à la solidité des réseaux d'acteurs tissés ou renforcés à l'occasion d'une intervention sur l'environnement.

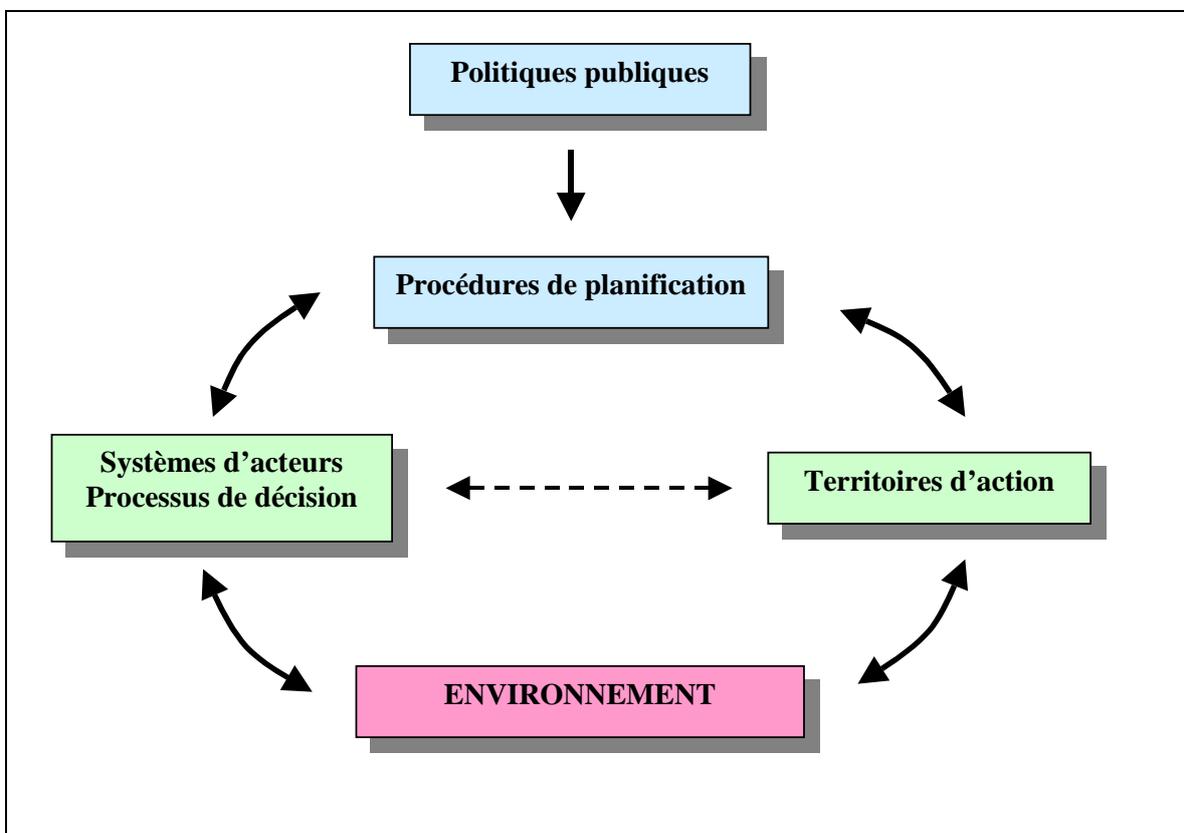
---

<sup>1</sup> Le réseau hydrographique et ses espaces riverains constituent un fil conducteur qui met en évidence les interactions entre l'eau, les milieux naturels et les territoires associés.

<sup>2</sup> Tout en considérant l'échelon national et européen, le niveau local occupe une place privilégiée dans ces recherches. L'importance qui lui est accordée est liée aux objets et à l'approche d'analyse retenus. C'est en effet à un échelon décentralisé que s'expriment concrètement les problèmes de gestion étudiés, que se cristallisent les conflits sur les usages de l'espace et des ressources naturelles, que se développent les dynamiques d'acteurs pour trouver des solutions adaptées, mais aussi que sont expérimentées, appropriées et mises en œuvre des procédures d'intervention.

L'analyse des processus de décision inhérents au montage et à la mise en œuvre de projets constitue également un objet de recherche. Le rôle joué à cet égard par les procédures de planification, qui définissent les modes opératoires à respecter, est examiné. Cet examen est réalisé dans une perspective d'évaluation, en faisant appel aux notions de pertinence, de performance, de cohérence et d'efficacité<sup>3</sup>. Il est rattaché à la dimension temporelle et dynamique de l'action publique sur l'environnement. Sa prise en compte permet en particulier de vérifier que l'action publique change de registre et qu'il ne s'agit plus désormais d'édicter simplement des normes mais qu'il convient également de définir dans le même temps les cadres dans lesquelles elles vont être mises en œuvre et appropriées localement. Deux échelles de temps sont ainsi considérées, celles des politiques et celles des projets.

L'ensemble de ces remarques préliminaires peut être traduit sous la forme d'un schéma permettant de représenter le cadre général dans lequel s'inscrivent les recherches.



*Figure 1 : Organisation générale des recherches*

Les sections qui suivent présentent les deux thématiques centrales abordées au cours des recherches. Elles apportent des informations sur le déroulement chronologique et le contenu des investigations. Elles mettent en exergue les principales questions de recherche. Le lecteur retrouvera l'ensemble de ces éléments au sein des deux parties qui composent le mémoire, mais selon un agencement différent.

<sup>3</sup> Cet examen conduit à une analyse des conditions de genèse, d'institutionnalisation et d'application des procédures de planification qui sont parties prenantes des politiques publiques étudiées.

## La planification des hydrosystèmes

La gestion des rivières et des milieux aquatiques est analysée à partir des démarches de planification dont la mise en œuvre permet de s'interroger sur la définition des territoires pertinents pour l'action sur l'environnement. Cette problématique a été appréhendée en partant de l'échelon communal, pour passer ensuite au niveau intercommunal et arriver enfin au bassin versant hydrographique.

Les premières recherches (en fin de DEA et pendant la thèse) ont eu comme point d'entrée le système urbain, via l'étude des relations entre l'eau et la ville. Elles ont donné lieu à une analyse approfondie de différentes actions de valorisation environnementale des rivières urbaines et de quelques opérations planification urbaine intégrant des contraintes hydrologiques<sup>4</sup>.

Très rapidement un changement d'échelle est opéré pour aborder l'aménagement et la gestion des bassins hydrographiques. Les travaux se focalisent alors sur la mise en œuvre pratique du principe de gestion intégrée de l'eau à l'échelle des bassins versants tel qu'il a été formalisé dans le droit et répercuté dans les dispositifs d'intervention<sup>5</sup>. Les réflexions portent :

- d'une part, sur l'appropriation des dispositifs régissant désormais la gestion des milieux aquatiques au niveau local : permettent-ils l'émergence de territoires d'intervention opérationnels et de dynamiques d'action durables favorisant une gestion équilibrée de l'eau et des milieux ?
- d'autre part, sur les finalités de cette géographie structurant l'action publique : s'agit-il d'obtenir une normalisation de la gestion de l'eau et de la rendre acceptable en laissant des marges de manœuvre aux acteurs locaux ou de permettre le développement d'une véritable gouvernance de l'eau au niveau local ?

La création de nouveaux territoires d'action sur les milieux aquatiques est analysée à travers des opérations issues de l'utilisation des procédures de planification qui proposent le bassin versant comme périmètre de référence : les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et les contrats de rivières. L'analyse de ces différents instruments permet d'examiner le renouvellement des pratiques d'intervention sur l'environnement et d'évaluer dans quelle mesure on passe d'un modèle d'action jusqu'ici fortement structuré autour de l'Etat et de ses services (un système vertical et descendant) à un modèle fonctionnant sur la base d'une

---

<sup>4</sup> Ces travaux sont mentionnés pour mémoire mais ne figurent pas dans le présent document. Précisons cependant que les rivières urbaines ont été étudiées dans le but de caractériser les enjeux et les contraintes liés aux opérations de valorisation. Les actions de planification locale ont été analysées pour mettre en évidence l'intégration des contraintes hydrologiques dans les documents d'urbanisme prévisionnel et opérationnel. Les contraintes hydrologiques en question étaient relatives à l'assainissement des eaux pluviales : problèmes de ruissellement de surface, de débordement de réseaux d'assainissement et de stagnation des eaux dans les points bas.

<sup>5</sup> La politique de l'eau en France (telle qu'elle s'est construite depuis le milieu des années 1960) et désormais la politique européenne ont fait du bassin versant un territoire de gestion incontournable. Les procédures d'intervention (contractuelles ou réglementaires) font référence au bassin versant. De la même manière l'obtention de subventions pour l'aménagement des rivières est souvent conditionné à la mise en place d'un projet à cette échelle.

coopération élargie à multiples acteurs (un système de décision et d'action horizontal et polycentrique).

Les réflexions à ce sujet vont s'appuyer sur les travaux issus de l'analyse des politiques publiques qui tentent de « modéliser » les formes d'action publique. A ce sujet, la représentation dominante concerne le passage d'un modèle de régulation croisée (associant l'administration et les élus locaux dans la recherche d'arrangements cachés) à un modèle d'institutionnalisation de l'action collective (favorisant l'enrôlement d'un plus grand nombre d'acteurs et un ajustement des intérêts en présence autour d'accords collectifs)<sup>6</sup>. Elle montre concrètement une forme d'action publique où l'Etat central, de moins en moins capable d'imposer et de contraindre, est amené à privilégier la négociation et la persuasion afin d'obtenir l'adhésion et le consentement des acteurs locaux (non seulement les élus mais aussi les citoyens)<sup>7</sup>.

Dans le but de mettre en évidence la réalité de ces changements sur la planification des milieux aquatiques, notre attention s'est plus particulièrement focalisée sur le cas du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Les processus de décision de différents projets en cours d'élaboration ont ainsi été étudiés puis comparés. L'analyse des phénomènes décisionnels s'est fondée sur des travaux en économie et en sociologie des organisations montrant notamment l'abandon d'une rationalité substantielle (où l'objectif est d'arriver à tout prix à une décision) au profit d'une rationalité procédurale (où l'enjeu porte davantage sur la façon de parvenir à une décision). Une vingtaine de projets de SAGE a été analysée et dans cet échantillon six opérations ont été suivies durant trois ans.

### ***La gestion du risque d'inondation par la maîtrise de l'occupation des sols au niveau local***

Les recherches relatives à cette thématique poursuivent des objectifs proches de ceux exposés précédemment et s'inscrivent dans perspective d'évaluation de la politique de prévention du risque d'inondation. Elles portent plus spécifiquement sur le cas de la cartographie réglementaire qui a pour objet de maîtriser l'occupation des sols dans les zones inondables<sup>8</sup>.

Une analyse historique des modalités et des territoires de gestion des inondations est menée afin de caractériser l'évolution des rapports entre la société et le risque hydrologique. Elle montre comment s'opère le passage d'un paradigme de protection (où le risque est appréhendé comme un objet techniquement maîtrisable) à un paradigme de la prévention (dans lequel le risque devient un construit social).

Ce changement paradigmatique se traduit en pratique par la valorisation des actions de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable. Il s'accompagne aussi d'une modification des territoires d'intervention. En cherchant à agir davantage sur la vulnérabilité des espaces sensibles que sur l'aléa hydrologique, on est en effet amené à privilégier les actions à l'échelle

---

<sup>6</sup> Voir Grémion P. (1979) ainsi que Duran P. et Thoenig J.C. (1996).

<sup>7</sup> L'éclairage théorique apporté par l'analyse des politiques publique est utilisé pour étudier les changements qui s'opèrent en matière de décision, non seulement en ce qui concerne la planification des milieux aquatiques mais aussi la planification de l'occupation des sols en zones inondables.

<sup>8</sup> Des recherches ont également été menées sur la caractérisation et l'estimation des impacts socio-économiques des inondations. Ce sujet a donné lieu à la publication d'un ouvrage (Hubert G., Ledoux B., 1999).

des territoires communaux, voire intercommunaux, plutôt qu'à l'échelon des bassins hydrographiques.

C'est dans ce contexte que la cartographie réglementaire devient l'outil d'action central de la politique de prévention des risques naturels<sup>9</sup>. Son élaboration et sa mise en œuvre sont placées entre les mains de l'Etat qui institue un état du risque servant de référent principal aux différentes politiques de planification locale (documents d'urbanisme opérationnels et prévisionnels). En ce sens, la cartographie réglementaire constitue un exemple de politique publique normative définie par le « *haut* » et appliquée sur un territoire qui est le lieu d'exercice de compétences décentralisées.

Nos recherches sur ce thème ont démarré en 1995, au moment où l'Etat engageait une évaluation de la politique de gestion des risques naturel dans son ensemble<sup>10</sup>. Cette période charnière a également été marquée par la restructuration du dispositif législatif et l'instauration d'un nouvel outil réglementaire : le Plan de prévention des risques (PPR) qui est venu remplacer les instruments précédents dont le Plan d'exposition aux risques (PER) instauré en 1982. Ce changement d'outil nous a permis d'étudier l'évolution des modalités d'élaboration des documents cartographiques.

L'introduction du PPR est en effet accompagnée de changements méthodologiques dans la manière de « *mettre le risque en carte* ». Une place plus importante est accordée à l'information préalable et à la concertation en amont de la décision. Des études plus simples et au contenu plus accessible sont réalisées<sup>11</sup>. On assiste au remplacement du concept de vulnérabilité par celui d'enjeu<sup>12</sup>. Le bassin de risque est introduit comme nouveau territoire de référence<sup>13</sup>. La mise en œuvre de ces nouveaux principes est étudiée dans le but de vérifier dans quelle mesure on assiste (ou non) à un changement de modèle d'élaboration des décisions publiques et à un repositionnement de la question du risque d'inondation dans une démarche d'aménagement du territoire.

---

<sup>9</sup> Les attendus de la politique réglementaire peuvent se subdiviser en objectifs de premier ordre (limiter et contrôler le développement urbain en zone inondable, arrêter la construction des zones à haut risque, préserver les champs naturels d'expansion des crues) et en objectifs de second ordre (informer les acteurs locaux et développer une culture du risque au niveau local, faire en sorte que les personnes exposées mettent en œuvre des mesures de prévention et de protection de leurs biens).

<sup>10</sup> Cette évaluation a été menée entre 1994 et 1997 sous l'égide du Commissariat général du Plan et du Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques.

<sup>11</sup> Le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, en charge de la cartographie réglementaire, souhaite promouvoir des études dites qualitatives, qu'il oppose aux études dites quantitatives. En pratique, il s'agit de favoriser un rassemblement et une valorisation des connaissances déjà disponibles sur les événements passés et le vécu des inondations, de ne pas engager d'études trop lourdes et de n'avoir recours à la modélisation hydraulique qu'à titre exceptionnel.

<sup>12</sup> En 1982, les pouvoirs publics avaient introduit l'analyse de la vulnérabilité des territoires comme élément de connaissance supplémentaire dans la mise en place des PER, afin de ne plus faire découler le zonage de la simple étude des aléas. En 1995, avec les PPR, il n'est plus question d'analyser la vulnérabilité des territoires mais d'étudier les enjeux des territoires face au risque.

<sup>13</sup> On parle de bassin de risque pour désigner non seulement les zones exposées aux inondations mais aussi les secteurs où les aménagements et les usages des sols peuvent aggraver le risque.

En relation avec l'analyse du processus de fabrication de la cartographie réglementaire, nous nous sommes intéressés à l'évolution des modes de production des connaissances et au statut de l'expertise dans les décisions. Plusieurs questions se rattachent à ce volet : qui détient les capacités d'expertise ? quels types de savoirs sont mobilisés et comment sont-ils articulés ? à quoi sont utilisées les connaissances produites ?...<sup>14</sup>

Une part importante de nos recherches sur la cartographie du risque d'inondation est consacrée à l'évaluation des impacts des mesures réglementaires, une fois qu'elles sont approuvées<sup>15</sup>. A cet effet, une méthodologie d'analyse a été développée puis appliquée sur différents terrains dans le but de produire des connaissances sur l'efficacité et les limites de l'approche réglementaire.

La démarche mise en œuvre examine l'adéquation - voire le décalage - entre les objectifs attendus et ceux effectivement atteints par la politique de prévention<sup>16</sup>. Elle tente d'en expliquer les causes et cherche également à mesurer les effets indirects et non souhaités qui sont générés par l'application de la réglementation : les changements d'affectation et d'usages des espaces sensibles, les impacts sur la politique de développement local (réorientations des choix d'aménagement, désaffectation des sites exposés,...), les effets sur le marché foncier bâti et non bâti (évolution des prix des biens mis en vente et du nombre de transactions), la transformation des comportements sociaux face au risque, etc.

L'évaluation est réalisée en combinant un travail de recueil et de l'analyse de données quantitatives et qualitatives<sup>17</sup>, des entretiens semi-directifs auprès des acteurs locaux (élu, agents de l'Etat, notaires, membres d'associations, ...) et des enquêtes directes auprès des personnes exposées (ménages, commerçants, responsables d'activités vivant ou travaillant dans les secteurs inondables réglementés)<sup>18</sup>. Cette analyse a été réalisée sur des terrains ayant en commun d'être soumis à un document réglementaire dédié au risque et de subir des inondations : des crues lentes (dans le Val de Saône et la Vallée de la Marne) et des crues torrentielles (dans les Pyrénées Orientales)<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Ces questionnements ne sont pas uniquement abordés dans le cas de la cartographie réglementaire. Ils le sont également pour celui de la planification des hydrosystèmes.

<sup>15</sup> Il s'agit d'une évaluation ex-post car tous les terrains étudiés font l'objet d'une réglementation relative au risque d'inondation, approuvée depuis au moins 5 ans. Ce délai a été choisi en regard des dispositions légales qui précisent que les personnes publiques ou privées ont 5 ans pour mettre en œuvre les prescriptions imposées.

<sup>16</sup> Notre méthode d'évaluation est largement inspirée des travaux anglo-saxons développés en la matière. Elle a été adaptée à la politique de prévention des risques d'inondation en vigueur en France.

<sup>17</sup> Comme données quantitatives, on peut mentionner l'inventaire des autorisations d'occupation des sols (nombre, lieu et nature des permis de construire accordés et refusés, avant et après l'instauration du document réglementaire) ou l'évolution des surfaces des espaces naturels dans le lit majeur sur une période de 10 à 15 ans. Comme données qualitatives, citons l'analyse de la vocation donnée aux terres inondables à différentes période ou encore la transformation des paysages dans le temps.

<sup>18</sup> A titre indicatif, les enquêtes par questionnaire ont permis de créer une base de données de 950 ménages.

<sup>19</sup> Notons à propos de la réglementation de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondables que c'est le Plan d'exposition aux risques (PER) qui a servi de référence. Les investigations ayant pour objectif d'évaluer les effets des réglementations approuvées depuis plusieurs années, il n'était pas possible d'étudier le cas du Plan de prévention des risques (PPR) instauré à partir de 1995.

## **Organisation du mémoire**

Suite à ces éléments synthétiques, précisant les orientations données aux recherches, il convient de présenter l'organisation du mémoire. Celui-ci est composé de deux parties qui sont découpées en chapitres.

La première partie s'inscrit dans une approche générale d'analyse et d'évaluation de politiques publiques. Elle rend compte des travaux consacrés à la transformation des fondements de l'action publique dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et des territoires riverains<sup>20</sup>. Un premier chapitre montre l'évolution des problématiques d'aménagement des rivières et étudie la façon dont le concept de gestion intégrée est introduit dans la politique de l'eau, puis instrumentalisé comme principe d'action. A cet égard, l'introduction de la référence au bassin versant et le développement des procédures de planification des hydrosystèmes sont analysés en tant que facteurs favorables à l'application du principe de gestion intégrée. Le second chapitre porte sur les changements de paradigme qui s'opèrent en matière de gestion du risque d'inondation. Le développement de la cartographie réglementaire est étudié comme traduisant cette évolution. Une évaluation des impacts directs et indirects des procédures de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable est également présentée dans ce chapitre.

La seconde partie porte sur l'évolution des processus de décision dans les deux domaines de planification étudiés. Elle renvoie à l'usage des procédures de planification et s'intéresse aux pratiques qu'elles génèrent en matière d'organisation des systèmes d'acteurs et des démarches décisionnelles. La problématique centrale qui en découle est de savoir si les instruments en question constituent des innovations sur le plan institutionnel et s'ils font évoluer les modalités de prise de décision. L'un des chapitres de cette partie est consacré à une réflexion d'ordre théorique sur les processus de décision et leurs transformations dans le temps en s'appuyant sur des travaux en économie, en sociologie des organisations, mais aussi en analyse des politiques publiques (chapitre 3). Les deux derniers chapitres reviennent sur les procédures de planification et proposent une analyse des processus de décision relatifs à l'élaboration de la cartographie réglementaire des territoires inondables (chapitre 4) et à l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (chapitre 5).

Enfin, la conclusion générale du mémoire synthétise les principaux résultats obtenus et suggère des développements pour de futures recherches.

---

<sup>20</sup> Le terme de territoires riverains fait référence aux zones inondables, utilisées par des activités humaines ou encore naturelles.



# **Partie 1**

**Transformation des fondements et des pratiques d'aménagement et de gestion des espaces aquatiques et riverains.**



## Préambule

Depuis quelques décennies, l'environnement tend à devenir un objet de politique publique. L'émergence des préoccupations environnementales dans l'action publique s'est d'abord faite à travers la définition d'objectifs de prévention des pollutions, de minimisation des impacts anthropiques sur les milieux naturels, de réduction des risques naturels et technologiques, de protection des écosystèmes et de préservation du cadre de vie. Mais depuis une dizaine d'années, ces différents objectifs sectoriels se trouvent regroupés en un objectif plus global dit de développement durable, traduction approximative du terme anglo-saxon de « *sustainable development* ».

Cette évolution est particulièrement visible au niveau des politiques publiques territorialisées que nous avons étudiées. Elle se traduit en particulier par une transformation des fondements et des pratiques d'aménagement et de gestion des milieux aquatiques (les rivières, les zones humides, etc.) et des espaces riverains (en particulier les zones inondables soumises à la pression urbaine et les champs d'expansion des crues). Elle s'exprime aussi par le passage d'un mode de gestion de l'eau en terme de flux (quantitatifs et qualitatifs) à un mode de gestion où l'eau est considérée en tant que milieu et territoire. Elle donne lieu également au développement de l'idée selon laquelle une politique publique doit être évaluée afin d'améliorer son efficacité et son acceptabilité sociale.

Les recherches regroupées dans cette première partie s'inscrivent dans ce contexte. Elles présentent les résultats des investigations menées sur deux thématiques, la gestion des bassins versants hydrographiques et la gestion du risque d'inondation. Ces résultats nous permettent d'apprécier la réalité de ces changements sur le terrain.

Le premier chapitre porte sur l'évolution des problématiques de gestion des hydrosystèmes. Il montre comment le concept de gestion intégrée a été introduit et en quoi il constitue une nouvelle façon d'appréhender les milieux aquatiques et d'agir sur ces derniers. Il étudie de quelle manière le bassin versant s'est érigé en nouveau territoire de gestion et souligne les difficultés rencontrées pour qu'il devienne un espace structurant pour l'action. Il s'intéresse enfin au développement des procédures de planification des hydrosystèmes comme moyen de concrétiser les principes d'une gestion intégrée.

Le second chapitre est quant à lui consacré à la transformation des modalités de gestion du risque d'inondation et analyse le passage d'un paradigme de la protection à un paradigme de la prévention.. Ce chapitre s'inscrit dans une problématique d'évaluation des politiques publiques, activité qui témoigne également d'une évolution des modes d'action publique et d'un changement de culture au sein de l'administration. Il expose la démarche originale qui a été mise en œuvre pour mesurer l'efficacité globale de la cartographie réglementaire liée au risques d'inondation, ainsi que les résultats obtenus. Il étudie également le développement des outils réglementaires de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable qui, de notre point de vue, traduisent une évolution des logiques de gestion des risques naturels.



# Chapitre 1 : Evolution des problématiques de gestion des hydrosystèmes

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques n'échappe pas au phénomène de mutation des politiques publiques signalé par de nombreux analystes depuis plusieurs années, à savoir la transformation « par le bas » des modes de régulation, l'intégration des affaires publiques à différentes échelles territoriales, le développement d'une logique procédurale et l'institutionnalisation de l'action collective (Salles et Zélem, 1997 - Duran et Thoenig, 1996). L'évolution des problématiques et des modes de gestion des hydrosystèmes peut être vue comme une traduction de ces différents aspects<sup>21</sup>.

Aborder la gestion de l'eau en considérant comme point d'entrée les rivières et leurs espaces adjacents se justifie pour plusieurs raisons. Historiquement, les cours d'eau ont toujours été un facteur essentiel dans l'organisation et le fonctionnement des sociétés et des activités humaines. Ce sont des points d'accroche pour les cités et des éléments structurants des territoires qui délimitent des frontières ou des entités administratives. Mais les rivières sont aussi des écosystèmes et le support à de multiples usages. Leur inscription dans l'espace permet de mettre concrètement en évidence les liens entre gestion de l'eau, aménagement du territoire et urbanisme. Ces liens étroits soulèvent la question de l'articulation entre les espaces physiques qui sont définis selon des critères techniques et naturels (les bassins versants hydrographiques), les territoires d'intervention dans lesquels s'organisent les activités humaines (sociales, culturelles, économiques) et les cadres administratifs (régions, départements, communes) où s'inscrivent traditionnellement les compétences et l'action des diverses institutions.

La gestion des cours d'eau ne peut être séparée de celle des espaces riverains (berges, lit majeur) non seulement pour des questions de continuité physique et écologique, mais aussi pour des raisons juridiques. Le législateur a en effet, depuis fort longtemps, envisagé le droit de l'eau comme un accessoire de la terre qui entoure, borde ou recueille les eaux. De fait, les usages de l'eau sont très largement rattachés à la propriété foncière. Ce principe trouve notamment son expression dans la distinction qui est faite entre les rivières domaniales et non domaniales<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Le terme de gestion renvoie aux notions de processus de décision et d'action s'inscrivant dans le temps et dans l'espace. La gestion est considérée ici comme étant un acte volontaire et autorégulé, à la fois planifié sur le long terme et adaptatif sur le court terme. Elle implique des actions coordonnées de différentes natures (organisationnelles et institutionnelles, techniques, économiques, financières, contractuelles et réglementaires) qui sont choisies à partir d'orientations et d'objectifs clairement identifiés, mais susceptibles d'évoluer en fonction de l'apparition de nouveaux problèmes. Ces actions peuvent en outre être exécutées à des vitesses variables selon l'état des connaissances et des moyens disponibles, ainsi qu'en fonction de l'urgence des problèmes rencontrés.

<sup>22</sup> Ce système de classement, conforté par la loi du 8 avril 1898, repose à l'origine sur un critère d'usage. Les rivières domaniales sont navigables et flottables. Elles forment le domaine public fluvial (DPF), dont les limites sont déterminées par la hauteur d'eau coulant à plein bord avant de déborder selon la règle dite du « *plenissimum flumen* ». L'Etat, propriétaire du DPF, dispose de droits d'usage de l'eau et de larges pouvoirs pour assurer la gestion du milieu. Au delà des limites du DPF, les terrains restent propriété privée, mais l'exercice du droit de propriété est grevé de servitudes. Par différence, les rivières non domaniales ne sont pas navigables. Le lit et les berges sont propriété privée. Les riverains ont des droits d'usage privilégiés, dans la limite des règlements en vigueur, et des devoirs d'entretien.

Les cours d'eau constituent ici un fil conducteur pour traiter de l'évolution dans le temps des modalités d'action publique dans le domaine de l'eau, en particulier à travers les transformations institutionnelles et procédurales, l'apparition de nouveaux périmètres d'action et la création de nouveaux outils d'intervention.

Le premier travail d'un chercheur qui s'intéresse à cette problématique consiste à établir un état des lieux de la politique de l'eau et de son évolution dans le temps. Il s'agit d'analyser les textes qui régissent le droit de l'eau, de comprendre le rôle et le fonctionnement des structures en place, d'étudier les procédures en vigueur, etc. Cette mise à plat permet ensuite de procéder à un diagnostic de la situation présente et d'engager une réflexion sur la transformation d'une politique publique dite de gestion de l'eau.

Une telle analyse suppose un aller-retour constant entre une gestion effective locale, observée à partir des pratiques constatées sur le terrain, et une gestion intentionnelle globale, induite par une politique de l'eau définie au niveau national et européen<sup>23</sup>. Les actions en direction des cours d'eau initiées ou mises en œuvre localement, c'est-à-dire là où s'expriment concrètement les conflits d'usage et où se développent des dynamiques actoriales pour rechercher des solutions adaptées, sont étroitement dépendantes des procédés juridiques en vigueur dans le domaine de l'eau<sup>24</sup>. Corrélativement, l'évolution de la politique publique de l'eau est influencée par les pratiques locales et des expérimentations menées à la marge des cadres légaux. La question qui se pose alors est double : quel est le degré d'adéquation entre l'offre du système politique en place et les besoins exprimés ou ressentis sur le terrain ? le système en question peut-il faire preuve de souplesse pour s'adapter aux pratiques constatées ?

Ces remarques préliminaires nous conduisent à proposer un découpage du chapitre en quatre sections. La première replace l'évolution de la politique de l'eau dans une perspective historique et montre la progression d'une gestion dite intégrée, qui tend à s'imposer comme un nouveau mode d'intervention. La seconde section apporte des précisions sur le contenu que l'on peut donner à la gestion intégrée<sup>25</sup>. Son énoncé apparaît à la fois comme une catégorie pour l'action, qui guide et légitime les pratiques d'acteurs sociaux, et comme une catégorie intellectuelle, qui permet aux experts d'appréhender et de construire leurs objets de recherche ou d'analyse (Deroubaix, 2001). Les deux dernières sections sont consacrées à l'analyse de deux éléments importants de la politique de l'eau permettant de vérifier le caractère opérationnel de la gestion intégrée : la construction de nouveaux territoires d'intervention grâce à l'introduction du principe de gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants et l'usage des procédures de planification relatives à la gestion des rivières. Ces deux aspects nous permettront d'aborder conjointement différentes dimensions de la politique de l'eau (juridique, économique, financière, institutionnelle,...).

---

<sup>23</sup> Les termes de « gestion effective » et de « gestion intentionnelle » sont empruntés à Laurent Mermet (1992).

<sup>24</sup> Le terme de procédés juridiques est utilisé pour désigner à la fois les organisations institutionnelles compétentes, les actes de droit (lois, règlements, circulaires,...) et les procédures d'intervention. D'une manière générale, l'offre de procédés juridiques ne précède pas mais suit la demande et la pratique de terrain.

<sup>25</sup> Si le terme de gestion intégrée n'est pas employé dans les textes régissant le droit de l'eau (où l'on parle de gestion globale ou de gestion équilibrée), la notion transparaît toutefois au travers de procédés juridiques, dont la mise en place peut être analysée comme des « concessions procédurales » opérées dans le but de faciliter la gestion de situations conflictuelles, d'harmoniser le système par rapport à des pratiques constatées sur le terrain ou pour répondre à une demande sociale. Sur la notion de « concessions procédurales », voir Blatrix C. (2000).

# 1. La transformation des logiques d'action dans le temps

Les modes de la gestion de l'eau ne cessent de se modifier dans le temps sous l'effet conjugué de nombreux facteurs parmi lesquels on peut citer la survenance de dysfonctionnements ou d'accidents, l'émergence de conflits d'usage, la transformation des besoins et des pratiques, l'amélioration des connaissances scientifiques et les progrès techniques, des contextes politiques et économiques particuliers, l'expression de nouvelles préoccupations sociétales (environnement, participation, ...), etc. Le droit de l'eau et ses dérivés que sont les textes législatifs et réglementaires, les structures institutionnelles, ainsi que les différentes procédures d'intervention évoluent dans le même sens pour accompagner les changements.

Cette première section a pour objet de souligner les modes de gestion dominants qui se sont succédés dans le temps. D'emblée il faut remarquer que les travaux de recherche consacrés à cette question précise sont peu nombreux. Ils concernent souvent des aspects très spécifiques de la gestion de l'eau ou portent sur des époques particulières. Ils permettent néanmoins d'apprécier globalement la nature des transformations qui se sont produites dans le temps en matière de gestion de l'eau. On rappellera brièvement les faits les plus marquants sur un plan historique.

Durant la période qui va de l'Antiquité jusqu'à la veille de la révolution industrielle, on peut considérer que la ressource en eau et les rivières font l'objet d'une *gestion de type autarcique* qui est assurée par des communautés locales composées par des acteurs appartenant au pouvoir politique, religieux et économique<sup>26</sup>. Compte tenu de besoins en eau limités et d'un contexte où l'économie locale présente des échanges réduits avec l'extérieur, la ressource en eau conserve son caractère unitaire. Pour Henri Ollagnon (1984) et Gilles Barouch (1989), cette période aurait été génératrice d'une gestion de l'eau et des milieux aquatiques en bien communautaire, dépassant les questions d'appropriation publique ou privée de la ressource.

Cette époque est également marquée par la constitution d'un droit de l'eau qui, en France, est fortement influencé par le droit romain<sup>27</sup>. Durant la féodalité, on assiste à une aliénation des droits sur les eaux au profit des autorités seigneuriales, urbaines et monastiques<sup>28</sup>. Avec le droit post-féodal (XII<sup>ème</sup> au XV<sup>ème</sup> siècle) et celui de l'Ancien régime (XVI<sup>ème</sup> siècle), on voit apparaître une première classification des cours d'eau en fonction de leur taille et des usages qu'ils permettent : les rivières navigables appartiennent au roi, les petites rivières aux seigneurs et les ruisseaux aux particuliers. Les usages coutumiers de l'eau sont reconnus. Le droit révolutionnaire reconduit l'essentiel des règles de l'Ancien régime et consacre les droits d'usage des riverains. L'eau s'affirme comme un bien commun utilisable par tous (Gazzanica et Ourliac, 1987).

---

<sup>26</sup> Voir l'ouvrage de Jacques Bonnin (1985) consacré aux techniques hydrauliques développées durant l'Antiquité et leur influence sur les premières grandes civilisations. Voir également le travail d'André Guillerme (1983) sur les relations entre l'eau et la ville depuis la chute de l'Empire Romain au III<sup>ème</sup> siècle de notre ère jusqu'à la révolution industrielle du XIX<sup>ème</sup> siècle.

<sup>27</sup> Le droit romain considère que l'eau est une chose commune non susceptible d'appropriation. Il fait la distinction entre des cours d'eau pérennes (qui sont publics et dont l'utilisation est libre) et les cours d'eau non pérennes (qui sont privés et sur lesquels les riverains ont des droits absolus).

<sup>28</sup> Les droits fondés en titre, attribués par les seigneurs aux particuliers et transmissibles d'une génération à l'autre, constituent une survivance de cette époque.

A partir du XIX<sup>ème</sup> siècle, les progrès scientifiques et techniques mais aussi l'accroissement des besoins en eau transforment les termes de la gestion de l'eau<sup>29</sup>. En même temps que le territoire s'urbanise et que naît une économie industrielle, une politique de grands travaux se met en place afin de mobiliser les eaux de surface (construction de barrages et de canaux, rectification de rivières pour les rendre navigables, aménagement des cours d'eau en vue de produire de l'énergie, irrigation des terres, drainage et assèchement des zones humides). Ces actions sont facilitées par une intervention très forte des pouvoirs publics en matière d'aménagement et par une multiplication des mesures administratives et juridiques qui affirment le rôle central de l'Etat. Le Code civil, mis en place en 1804, rend possible le contrôle par l'Etat des usages effectués par les riverains des cours d'eau. La loi du 8 avril 1889 sur le régime et la répartition des eaux crée une distinction qui perdure aujourd'hui : les cours d'eau domaniaux (propriété de l'Etat) et les cours d'eau non domaniaux (propriété privée). En relation avec cette politique, on assiste à une prise en main de la gestion de l'eau par l'Etat et à un découpage territorial de cette gestion calqué sur l'organisation administrative.

Essentiellement axé sur les aspects quantitatifs, le mode de gestion de la ressource mis en place à partir de la révolution industrielle conduit en quelque sorte à une spécialisation des cours d'eau : les actions d'aménagement et de gestion sont réalisées de façon à satisfaire un usage de l'eau jugé prioritaire (la navigation, l'hydroélectricité,...), au détriment de tous les autres. Cette approche, qui consiste à isoler les problèmes (et donc les usages de l'eau) pour les traiter indépendamment les uns des autres, est qualifiée par Gilles Barouch (1989) de *gestion par filière*. Elle se caractérise par la prépondérance de décisions de type « mono-acteur » fondées sur des critères simples et par la faible importance accordée à l'analyse des besoins et des pratiques effectives. Elle entraîne donc un éloignement des lieux de décisions par rapport à l'objet de gestion et donne lieu à la diffusion de règles de gestion uniformes. Trois logiques d'action, éventuellement associées au sein de chaque filière, sont mises en œuvre (Barouch, 1989) :

- une logique économique qui envisage et utilise le milieu naturel comme une ressource ;
- une logique technique qui concourt activement à transformer le milieu en fonction de finalités économiques et sociales ;
- une logique administrative qui se traduit par le renforcement de l'intervention publique dans la gestion des milieux, par la voie réglementaire.

Avec la société industrielle, les pratiques territoriales communautaires, qui ont permis de gérer les milieux d'une manière consciente et rationnelle, tendent à se figer voire à disparaître (Barouch, 1989). On assiste à un désengagement des populations locales vis-à-vis de la gestion courante des rivières. Ce mode de fonctionnement perdure jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle. Il s'impose comme une solution efficace à la gestion des milieux aquatiques et conduit à une structuration de la politique de l'eau, organisée en filières administratives fortement cloisonnées.

---

<sup>29</sup> En milieu urbain, la construction des réseaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement va modifier les relations entre l'eau et la ville. A propos de la genèse de l'assainissement urbain, on se reportera notamment aux travaux de Gabriel Dupuy et Georges Knaebel (1982), ainsi que R.H. Guerrand (1985).

La période de reconstruction et de modernisation de l'économie, qui suit la seconde guerre mondiale, est imprégnée d'une même logique de mobilisation des eaux de surface et l'Etat continue de renforcer son pouvoir en matière de gestion de l'eau<sup>30</sup>. La forte croissance urbaine mais aussi le développement des activités industrielles et agricoles entraînent une augmentation rapide des prélèvements comme des rejets. Les premiers conflits notables, dus à l'altération de la qualité des cours d'eau et à des problèmes de partage de l'eau, apparaissent à la fin des années cinquante. Ils provoquent une réaction de l'Etat qui se traduit par la création en 1959 d'une commission nationale de l'eau, chargée de mener des réflexions sur une gestion plus rationnelle de la ressource.

C'est à partir des années 1960 que la gestion sectorielle de l'eau commence à être remise en cause. L'enjeu n'est plus de satisfaire uniquement des besoins quantitatifs mais de s'intéresser également aux aspects qualitatifs. La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 est la première étape d'une *gestion globale* qui se développe autour de trois grands principes : l'unicité de la ressource (relations entre les eaux superficielles et les eaux souterraines, entre les aspects qualitatifs et quantitatifs, entre l'amont et l'aval), l'interdépendance et la solidarité entre les usagers de l'eau (création des organismes de bassin) et la reconnaissance de la valeur économique de l'eau (application du principe pollueur-payeur).

Avec cette loi, un mode de gestion de l'eau plus proche des réalités hydrographiques et ne se superposant plus directement à l'organisation administrative du territoire est mis en place<sup>31</sup>. Les orientations de gestion de la ressource en eau, définies au sein de circonscriptions de bassin, vont conduire au développement d'action visant une amélioration de la satisfaction des usages de l'eau et une réduction des foyers de pollution industrielle et domestique (politique active en matière d'équipements d'épuration).

La création du Ministère de l'Environnement en 1970, l'adoption de la loi de protection de la nature en 1976, puis de la loi sur la pêche en eau douce en 1984 viennent confirmer les nouvelles orientations qui sont données à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et qui conduisent progressivement à intégrer la dimension « environnement » dans les décisions.

Parallèlement, la crise économique qui survient au milieu des années 1970 réduit les capacités redistributives de l'Etat central et réoriente les modalités de l'action publique. L'accent est mis tout d'abord sur les notions d'autonomie et d'implication locale, ensuite sur celles de participation et de concertation. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 sont les résultats de ce changement et la réponse nécessaire à la crise de l'Etat Providence. Par le biais des transferts de compétences, les collectivités territoriales vont être amenées à intervenir plus directement dans le domaine de l'urbanisme, de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement et de l'aménagement des rivières. Cette période est par ailleurs marquée par l'essor des formules de gestion conventionnelles et contractuelles<sup>32</sup>.

Une nouvelle étape va être franchie au début de la décennie 1990 lorsque les pouvoirs publics centraux décident de réaliser un bilan de l'application de la loi sur l'eau de 1964. A cette

---

<sup>30</sup> Parmi les faits les plus marquants de cette époque on peut citer la mise en place d'une politique de planification et d'aménagement du territoire (1946-1949), la nationalisation de l'électricité et le lancement de grands programmes hydroélectriques (1947), la création des sociétés d'aménagement régionales (1951).

<sup>31</sup> Voir le point 3.1 consacré aux organismes de bassin.

<sup>32</sup> Voir le point 4.1 concernant les contrats de rivière.

occasion un grand débat sur la politique de l'eau est organisé (les Assises de Bassins puis les Assises Nationales de l'Eau). Il a pour objet de discuter des enjeux et des solutions possibles pour améliorer la gestion de l'eau en France. L'évolution du cadre législatif est alors jugée indispensable, afin de répondre à des problèmes précis (tels que l'application de la police des eaux), de rattraper certains retards (en matière de politique d'objectifs de qualité en particulier), mais aussi en vue d'améliorer la préservation des milieux naturels. L'adoption de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 vise à combler les lacunes identifiées. Tout en conservant le cadre législatif précédent, elle pose comme principe de base la reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun de la nation, confère à la préservation ou à la restauration des milieux naturels un caractère d'intérêt général et met en avant l'importance d'une *gestion équilibrée* qui a pour objectif d'associer la protection des écosystèmes et la satisfaction des usages.

Cette loi s'attache également à améliorer et simplifier la réglementation. De plus, elle renforce le rôle et les responsabilités des collectivités locales en matière de gestion de l'eau, en complétant leurs attributions dans le domaine de l'assainissement et leur confiant de nouvelles compétences pour l'entretien et la restauration des rivières. Enfin, pour coordonner l'ensemble de ces actions, deux nouveaux outils de planification sont créés : les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des eaux (SAGE), dont l'élaboration nécessite l'engagement de processus de négociation entre tous les acteurs de la gestion de l'eau.

Pour compléter ce rapide tour d'horizon, on notera qu'une nouvelle loi sur l'eau est actuellement en préparation. La dernière mouture du projet, présentée en Conseil des ministres fin juin 2001, ne laisse pas entrevoir de modifications fondamentales par rapport aux orientations actuelles. Sa mise en place est notamment justifiée par la nécessité de retranscrire en droit français la directive européenne du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau<sup>33</sup>. Elle constitue aussi l'occasion pour l'Etat de modifier le fonctionnement des agences de l'eau et le système des redevances, dont l'efficacité a été critiquée par le Commissariat général du plan en 1997, puis par la Cour des comptes en 1998.

En filigrane de cette chronologie transparait une évolution des modes d'action publique. Elle se traduit par le passage de formes opératoires, fortement structurées autour de l'organisation de l'Etat et de ses administrations<sup>34</sup>, à des systèmes de décision et d'action plus éclatés, horizontaux, polycentriques, fonctionnant sur la base d'une coopération élargie entre de multiples acteurs. Les politiques publiques jusqu'alors dominées par les approches sectorielles, la satisfaction des demandes individuelles et le recours à des négociations cachées (entre l'administration et les élus locaux) font place à des politiques valorisant les dynamiques d'action collectives et les démarches participatives. Dans le domaine de l'eau, ces transformations sont traduites par la notion de gestion intégrée qui désigne à la fois des formes de processus de décision (pluri-acteurs et participatifs) et des modes d'action (territorialisés et multi-objectifs).

---

<sup>33</sup> Journal officiel des Communautés européennes L.327 du 22-12-2000.

<sup>34</sup> Pour qualifier ce mode d'action publique, Denis Salles (1997) parle de système vertical et descendant, hiérarchique et centralisé.

## 2. La gestion intégrée : une autre façon d'appréhender et d'agir sur les hydrosystèmes

Étymologiquement, le mot « *intégré* » est un dérivé du latin « *integrare* » qui signifie « *rendre entier ou remettre en son état* »<sup>35</sup>. Au XIV<sup>ème</sup> siècle, il est synonyme « *d'exécuter* ». En 1742, l'Académie française retient la définition suivante « *assembler des parties pour former un tout cohérent et concentré* »<sup>36</sup>. Il prend ensuite le sens « *d'incorporer* » au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle (Caudal-Sizaret, 1993).

Au delà des glissements sémantiques qui s'opèrent au cours du temps, il est intéressant de remarquer que le terme est employé dans des domaines très divers, aussi bien en mathématique, en économie, en biologie, en physiologie, en géographie, en droit, en sociologie ou en politique. Quelle que soit la discipline considérée, le qualificatif « *intégré* » possède comme caractéristique de désigner le plus souvent une catégorie archétypale vers laquelle une série de pratiques devrait tendre. A ce niveau, l'intégration semble reposer sur un souci normatif qui conduit à élaborer des doctrines d'action dont le contenu varie dans le temps.

L'idée d'intégration dans le domaine de la gestion de l'eau est relativement récente. Elle survient au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle lorsque la dimension « *protection de l'environnement et de la nature* » accède au rang d'objectif dans les politiques publiques territorialisées. Elle résulte notamment d'une reconnaissance des liens intrinsèques entre la gestion de l'eau, l'environnement et l'aménagement du territoire. Elle procède également d'une reconnaissance explicite des limites d'une action publique dominée par l'intervention d'un Etat central, basée sur des arrangements politico-administratifs et fondée sur une logique technico-réglementaire. Elle découle de la légitimation d'un droit de participation pour de nouveaux acteurs, appartenant à la société civile, à la définition des actions en direction des hydrosystèmes. Elle met en exergue le caractère pluri-actoriel, trans-sectoriel et trans-territorial de la politique de l'eau.

La variété des savoirs scientifiques et techniques mobilisés pour formuler l'idée de gestion intégrée rendent la notion très polysémique. Elle n'est pas énoncée par une communauté d'acteurs homogène. Elle n'est pas non plus l'apanage d'une discipline particulière<sup>37</sup>. Ses fervents défenseurs, producteurs d'un discours savant, s'inscrivent cependant dans un cercle restreint d'agents appartenant aux espaces scientifiques, associatifs et administratifs<sup>38</sup>. Leur position s'expriment sur la base d'expériences de gestion des milieux aquatiques qui prennent tantôt un caractère scientifique (expérimentations menées dans le cadre de programmes de

---

<sup>35</sup> LITTRE E. (1958). *Dictionnaire de la langue française*. Paris : Gallimard, Hachette.

<sup>36</sup> DUPRE (1972). *Encyclopédie du bon français dans l'usage contemporain*. Paris : Ed. de Trévisé.

<sup>37</sup> Les sciences dites exactes (géographie physique, géomorphologie, hydrologie et hydraulique, biologie, écologie, chimie des eaux,...) côtoient les sciences humaines (économie, sociologie, politique,...).

<sup>38</sup> Le terme de discours savant est emprunté à José-Frédéric Deroubaix (2001) qui l'utilise à dessein pour insister sur le fait que ce discours est le résultat d'une interaction entre deux types d'activités distinctes : la recherche scientifique et l'activité administrative.

recherche par exemple)<sup>39</sup>, tantôt un caractère administratif (participations à la mise en place d'un plan de gestion de la ressource ou d'un schéma de planification). Ces expériences s'expriment généralement sur le territoire du bassin versant et associent les autorités administratives, les élus et des groupes d'usagers.

L'énoncé de la gestion intégrée se présente donc comme une nouvelle façon de penser et d'agir sur l'environnement, qui légitime des pratiques de gouvernement plus concertées et participatives et justifie le développement de recherches multidisciplinaires. Schématiquement, deux séries de points de vue peuvent ainsi être dégagés<sup>40</sup>.

### **La gestion intégrée comme démarche justifiant une évolution des modalités d'expertise**

Pour certains experts (issus des sciences physiques, des sciences de la nature comme des sciences économiques et humaines), la gestion intégrée passe nécessairement par le développement d'outils d'aide à la décision en ayant recours à la modélisation des systèmes. Il s'agit de modéliser la qualité des eaux, les écoulements physiques, l'évolution des demandes en eau sur un bassin versant, etc. La modélisation s'inscrit dans une logique scientifique qui passe par une amélioration et une complexification d'outils existants (intégrer de nouvelles données, construire des indicateurs plus performants, réduire les incertitudes et améliorer la sensibilité des modèles) ou par la mise en place de nouveaux outils (systèmes experts par exemple). Dans cette logique, le développement de systèmes d'information géographique (SIG) semble constituer un enjeu important : pouvoir disposer de méta-modèles capables de coupler des dimensions multiples, voire d'intégrer des dires d'experts. Ces modèles sont construits pour fonctionner généralement à l'échelle de bassins versants et pour être utilisés comme éléments d'aide à la décision : fournir, en amont d'une décision publique, une expertise scientifique solide permettant de faire des prévisions d'évolution de la qualité des eaux, d'évaluer les impacts anthropiques sur les milieux ou de tester des scénarios d'action. A cet égard, il convient de pointer du doigt la contradiction qu'il peut y avoir entre cette logique scientifique, qui vise à mettre en place des dispositifs cognitifs relativement complexes, et une logique politique qui requiert des représentations simplifiées de l'environnement et l'utilisation d'un langage compréhensible par le plus grand nombre<sup>41</sup>.

Cette première acception considère la gestion intégrée comme une façon d'appréhender des systèmes complexes. Elle vise à promouvoir la place des modèles dans les processus de décision. La vision opérationnelle de la gestion intégrée qui en découle est propre à cette série de points de vue. Pour les uns, il s'agit de satisfaire l'ensemble des besoins exprimés sur

---

<sup>39</sup> On pense notamment aux travaux des Programmes interdisciplinaires de recherche sur l'environnement. (PIREN) engagés dans les années 1980 sur le Rhône et dans les années 1990 sur la Seine, mais aussi aux travaux du GRAIE (Groupe de recherche Rhône-Alpes sur les infrastructures et l'eau).

<sup>40</sup> Précisons qu'il ne s'agit pas ici de traiter de la construction d'un discours savant sur la gestion intégrée ni d'en saisir les tenants et les aboutissants. Ce type d'analyse socio-politique est en dehors des problématiques de recherche présentées dans ce mémoire. On insistera donc sur l'énoncé de différents points de vue, recensés dans la littérature, afin de souligner les différences et les similitudes d'approches qui peuvent en découler.

<sup>41</sup> Un modèle complexe peut difficilement être le vecteur d'une approche participative et concertée, associant de multiples acteurs. Aussi, l'expertise scientifique doit-elle être accompagnée d'efforts de traduction et de communication.

un bassin, en limitant les concurrences entre les usages et en préservant au mieux le milieu naturel, cela à un coût acceptable pour la collectivité (Valiron, 1984). Pour les autres, il faut chercher à restaurer les écosystèmes et assujettir les activités humaines en fonction des équilibres naturels, et non l'inverse comme cela a été le cas jusqu'à présent (Wasson, 1992).

### **La gestion intégrée comme moteur à la transformation des processus de décision**

La seconde série de points de vue sur la gestion intégrée poursuit un tout autre objectif : transformer le mode de prise de décision en valorisant les approches négociées. Cette idée est portée par une communauté d'experts essentiellement composée de chercheurs en sciences humaines dont les réflexions se fondent sur des expériences d'analyse des conflits environnementaux.

Parmi ces experts, figurent en première ligne Laurent Mermet (1992), Gilles Barouch (1989) et Henri Ollagnon (1984, 1987). Pour eux, la gestion intégrée est le mode d'action qui s'impose depuis que l'environnement est devenu un objet de politique publique et que de nouveaux schémas d'action, permettant d'associer un ensemble d'acteurs à la recherche de solutions, ont commencé à apparaître. Elle se présente à la fois comme une approche stratégique permettant « *d'ordonner le réel* » et comme une approche normative cherchant à promouvoir une forme de gouvernement partenarial dans lequel l'expert, endossant un rôle de médiateur, devient un point de passage obligé pour les autres acteurs.

Laurent Mermet (1992) précise que l'on peut parler de gestion intégrée lorsque la stratégie développée consiste à rechercher des modes de réflexion et de travail qui aident chaque communauté d'acteurs à se comporter, face à son milieu, de manière délibérée, c'est-à-dire « *réfléchie* » et « *discutée* ». La gestion intégrée est vue comme « *une révision du processus de décision qui assurerait l'intégration des intérêts et des points de vue des acteurs et favoriserait leur engagement dans une gestion commune* ». Pour cet auteur, le processus de décision correspond à une négociation entre les parties prenantes, entretenue par des « *tensions fonctionnelles* »<sup>42</sup>.

Laurent Mermet, Gilles Barouch et Henri Ollagnon utilisent en réalité peu le terme de gestion intégrée. Ils préfèrent parler ***d'approche patrimoniale*** qui constitue à la fois une méthode d'analyse, à des fins de connaissance des systèmes sociaux et naturels et de leurs interactions réciproques, et une méthode de gestion des conflits liés aux usages des ressources naturelles. Ce démarquage sémantique s'explique en partie par le fait qu'ils ont développé ensemble un cadre conceptuel puis un outil, l'audit patrimonial, qu'ils ont ensuite utilisé dans le cadre d'activités de consultants portant sur la résolution de conflits environnementaux.

Précisons ce que ces auteurs entendent par patrimoine. Pour P. Bertier et L. Mermet (1987), le patrimoine est « *le domaine du réel défini par le réseau de relations privilégiées entretenues*

---

<sup>42</sup> Les « *tensions fonctionnelles* » entre acteurs proviennent de l'existence de conflits qu'il faut laisser s'exprimer. En théorie des organisations, le conflit n'est d'ailleurs pas considéré comme une source de blocage. Pour qu'un acteur conserve sa place dans la négociation, il est d'une certaine manière contraint à faire perdurer le conflit. Le problème décisionnel se pose non pas en terme de résolution mais de gestion du conflit. Laurent Mermet souligne d'ailleurs que, dans un processus de décision, la disparition de tout conflit est un leurre. C'est pourquoi, il parle aussi de « *gestion intégrée alibi* » qui, proclamée dans les discours, sous-entend la disparition des conflits d'intérêt sans qu'une intervention sur le terrain de l'environnement n'implique réellement les acteurs et ne prenne le relais de la rhétorique (Mermet, 1992).

*par un titulaire (une personne ou une collectivité) avec le monde extérieur. Il désigne à la fois un bien, susceptible de conserver dans le futur des possibilités d'adaptation à des usages non prévisibles dans le présent, et l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à sauvegarder l'identité et l'autonomie du titulaire et son adaptation au cours du temps dans un univers variable ». A cela H. Ollagnon (1987) ajoute que « le patrimoine ou la patrimonialité est le produit de logiques d'action qui se construisent dans un contexte donné ».*

Partant de cette définition, l'approche patrimoniale propose de considérer que l'activité humaine se déploie dans un système dont la « *niche socio-écologique* » est formée par le patrimoine<sup>43</sup>. Elle poursuit un double défi conceptuel en cherchant à surmonter à la fois :

- dans le domaine de la connaissance scientifique, les contradictions liées à l'impératif de simplification opératoire ;
- dans le domaine de la régulation socio-politique, les contradictions liées à l'impératif de sectorisation de l'action publique (fondée sur des savoirs techniques et professionnels).

Dans cette perspective, l'enjeu est de saisir et d'articuler l'ensemble des langages qui sont utilisés pour objectiver et traiter des problèmes de gestion de l'environnement, qu'ils soient de nature économique, écologique, socio-politique ou technico-administrative.

L'approche patrimoniale considère en effet que, dans un contexte donné, les savoirs et les représentations des acteurs se construisent dans l'action. Il s'agit alors de comprendre l'organisation, le fonctionnement et la dynamique des systèmes d'actions. Elle vise donc, dans un processus de « *recherche-action* », à réintégrer les savoirs de tous les acteurs c'est-à-dire l'expertise dite « *objective* » s'appuyant sur des discours scientifiques à vocation universelle et l'expertise dite « *subjective* » produite par une communauté d'acteurs donnée et construite dans un contexte particulier<sup>44</sup>.

Le discours sur le patrimoine qui en résulte est un « *méta-langage de la connaissance et de l'action nécessaire pour saisir les discours explicites universels dans leur capacité effective d'organisation de l'action et les logiques d'action des acteurs en situation, c'est-à-dire en relation plus ou moins organisées et stables avec la nature et avec les autres acteurs* » (Bertier, Mermet, 1987).

L'outil qui en découle (l'audit patrimonial) correspond à une sorte de co-diagnostic établi avec les acteurs impliqués. Il vise à appréhender la façon dont chaque acteur « *patrimonialise* » la qualité de son environnement à travers les systèmes d'action auxquels il participe. L'objet de l'audit patrimonial est « *une interaction agissante* » qui repose sur une procédure d'analyse « *multispectrale* » et d'intégration « *multiacteurs* ». Il permet l'identification des problèmes d'action, le diagnostic, la prospective et le changement de cette

---

<sup>43</sup> L'approche patrimoniale emprunte à l'écologie le concept de niche écologique et l'adapte à l'objet étudié.

<sup>44</sup> José-Frédéric Deroubaix (2001) souligne à ce sujet que l'approche patrimoniale se situe dans une perspective proche de l'ethno-méthodologie : sociologie qui postule de l'équivalence de tous les savoirs quel que soit le statut social de ceux qui les maîtrisent. Les acteurs qui prennent part à un processus de décision sont à l'origine d'ethno-méthodes et le sociologue en prend acte pour les resituer dans l'analyse qu'il propose d'un phénomène social.

action à travers notamment une approche organisationnelle de la gestion et de la négociation au sein des systèmes d'action étudiés (Bertier et Mermet, 1987).

L'approche patrimoniale et son outil de mise en œuvre (l'audit patrimonial) constituent avant tout une méthodologie d'intervention pour la résolution de conflits environnementaux. Son application nécessite la participation d'un tiers extérieur (les concepteurs eux-mêmes ou des experts formés pour jouer le rôle d'auditeur) dont le rôle est de faciliter la négociation entre différents acteurs. La réussite de l'audit patrimonial ne dépend pas uniquement de la qualité professionnelle de l'auditeur. Elle repose aussi sur la solidité et la clarté du contrat d'audit établi avec les demandeurs. La démarche est fortement inspirée de l'expérience nord-américaine de médiation environnementale qui s'est développée depuis la fin des années 1970 pour résoudre des situations conflictuelles dont l'enjeu était la protection de l'environnement. Elle fait appel à un médiateur, à savoir un tiers supposé neutre et indépendant (non concerné directement par le projet), dont l'objectif est d'assister les partisans et les opposants d'un projet dans leurs négociations (Dziedzicki, 2000)<sup>45</sup>.

### **Un double discours sur la gestion intégrée**

En somme, la gestion intégrée renvoie à la fois à un discours sur l'action publique et à un discours sur les relations entre la société et son environnement.

L'impératif de construction de connaissances pour l'action, qui est défendu par la première série de point de vue, conduit à mettre l'accent sur le rôle prépondérant que doit avoir, pour la décision, l'expertise scientifique relative à la compréhension du fonctionnement des milieux aquatiques, à l'appréhension des impacts des usages de l'eau et des pratiques sur les hydrosystèmes et à l'évaluation des besoins en eau en regard des capacités de la ressource pour y répondre. Une vision globale des interactions entre d'une part, les différents compartiments de l'hydrosystème et d'autre part, entre écosystème et sociosystème, en ayant recours à la modélisation, est considérée nécessaire pour aider à prendre « *les bonnes décisions* » et « *agir en connaissance de causes et de conséquences* ». Cette vision scientifique de la gestion intégrée s'inscrit dans une logique d'optimisation des possibilités offertes par les hydrosystèmes en recherchant un équilibre entre satisfaction des usages et respect des milieux naturels. Cette approche systémique défend l'idée selon laquelle le bassin versant doit être territoire de référence pour la gestion de l'eau.

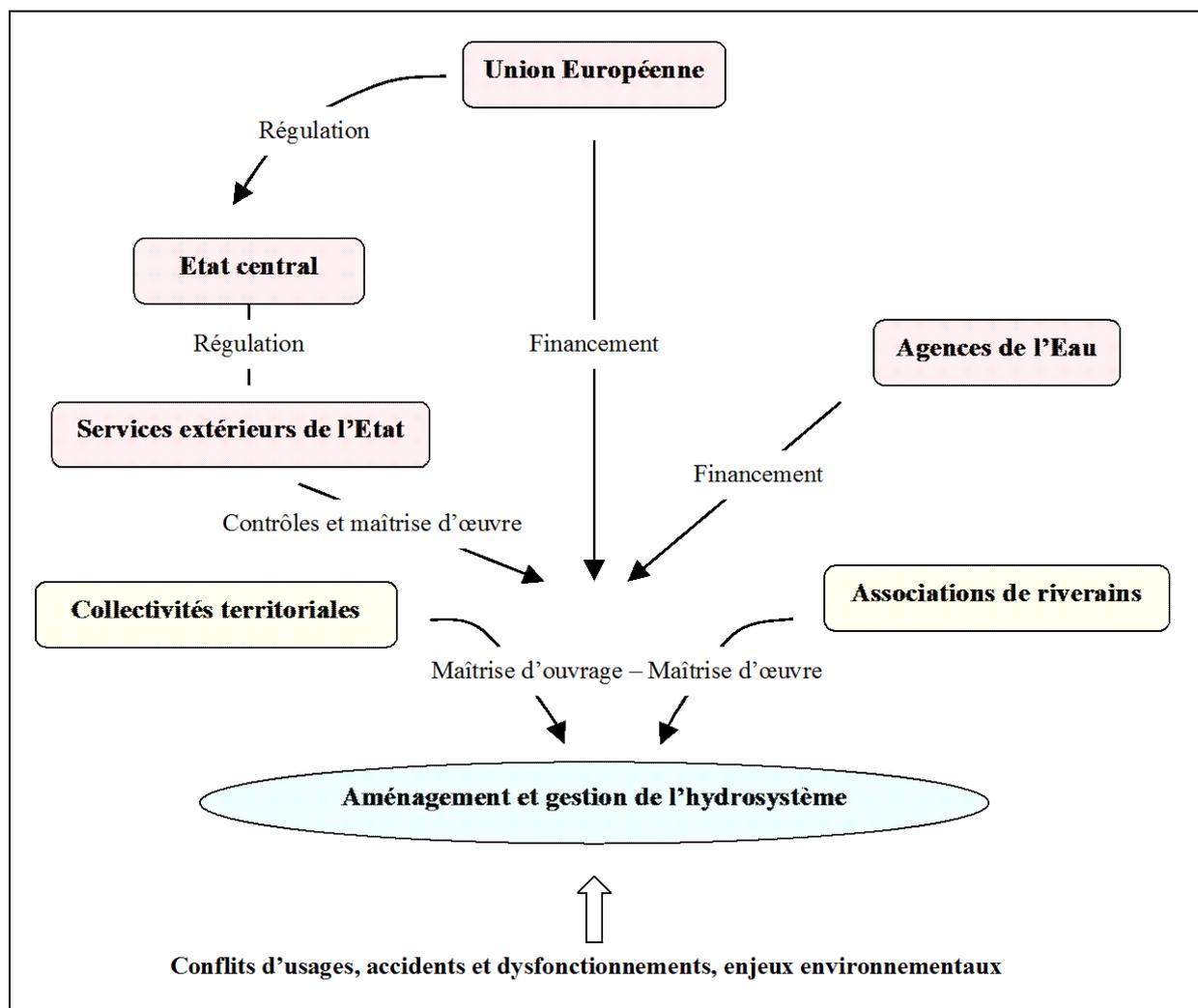
Pour la seconde série de points de vue, la transformation des modalités de l'action constitue l'élément déterminant pour la mise en œuvre d'une gestion intégrée. Elle passe par une réorganisation des processus décisionnels valorisant les activités de négociation, de concertation et de participation, qui doivent s'exercer au sein d'un cercle d'acteurs élargi. Dans ce cadre, toute décision doit être le fruit d'une construction collective. Une passerelle avec la vision précédente est opérée au travers de la reconnaissance de la place qu'il convient d'accorder à l'expertise scientifique, tout en relativisant son rôle : une décision ne peut s'appuyer uniquement sur un discours savant mais doit également prendre en compte les savoirs profanes (issus de la pratique des acteurs de terrain).

---

<sup>45</sup> G.W. Cormick (1997), cité par J.M. Dziedzicki (2000), précise que le terme de « *médiation* », utilisé dans son sens strict, n'est ni plus ni moins qu'un moyen pour faciliter le processus de négociation. Si les négociations peuvent se dérouler sans médiateur, la médiation en revanche ne peut jamais avoir lieu en l'absence de négociations.

Les travaux de recherche présentés ici s'inscrivent dans cette perspective où la gestion intégrée traduit un changement de philosophie de l'action publique sur les milieux aquatiques (et plus généralement sur l'environnement). Ils nécessitent une bonne compréhension de l'organisation de la gestion de l'eau dans son ensemble (cadres juridiques et institutionnels, instruments d'intervention,...) pour mieux appréhender les pratiques locales de construction de projets et de mise en œuvre de programmes d'action. L'analyse de ces pratiques est réalisée dans le but de montrer comment sont appropriés de nouveaux principes et dispositifs d'intervention. Au plan local, les opérations considérées s'inscrivent sur des territoires à géométrie variable selon la nature des problèmes à traiter, mais pour lesquels le bassin versant fait figure d'entité de référence. Dans ce contexte, les outils méthodologiques (tels l'audit patrimonial) et les démarches cognitives (telles les différentes formes d'expertise) seront considérés comme des ressources mobilisables pour dynamiser un processus de décision et d'action.

Les trois schémas suivants mettent en évidence les principaux éléments institutionnels, procéduraux et juridiques qui encadrent une opération de gestion intégrée des hydrosystèmes.



*Figure 2 : Principaux acteurs et moyens mobilisés autour d'un projet d'aménagement et de gestion de l'hydrosystème*

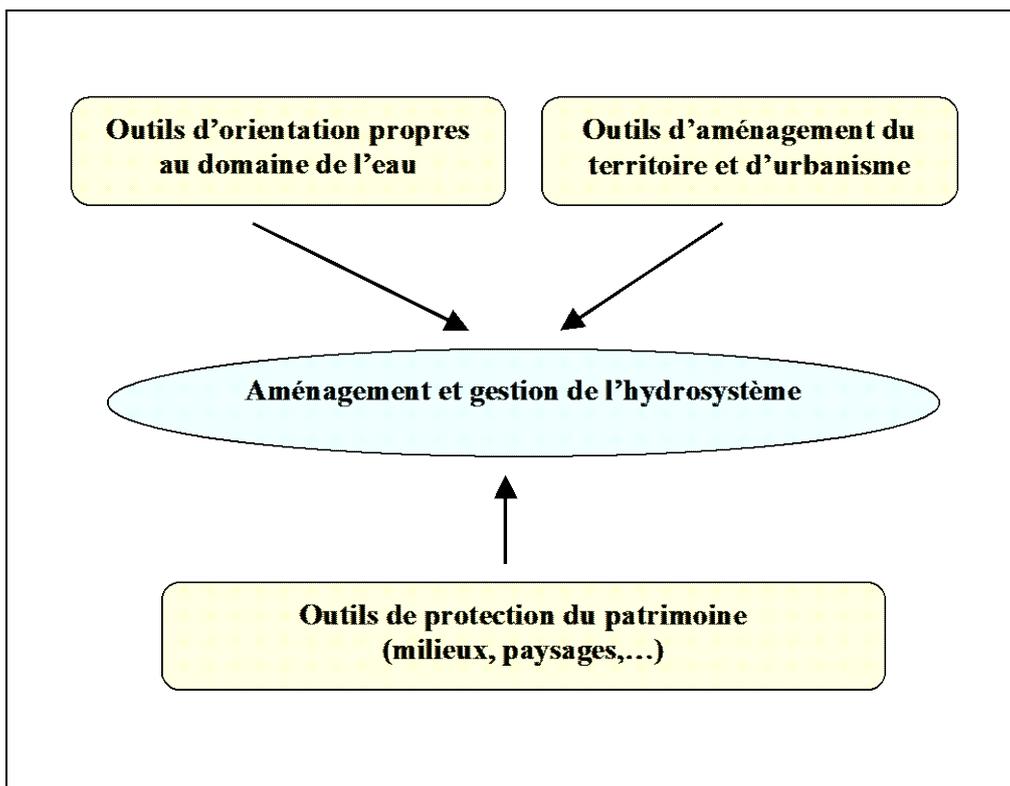


Figure 3 : Classification des instruments d'intervention en fonction de leurs objectifs

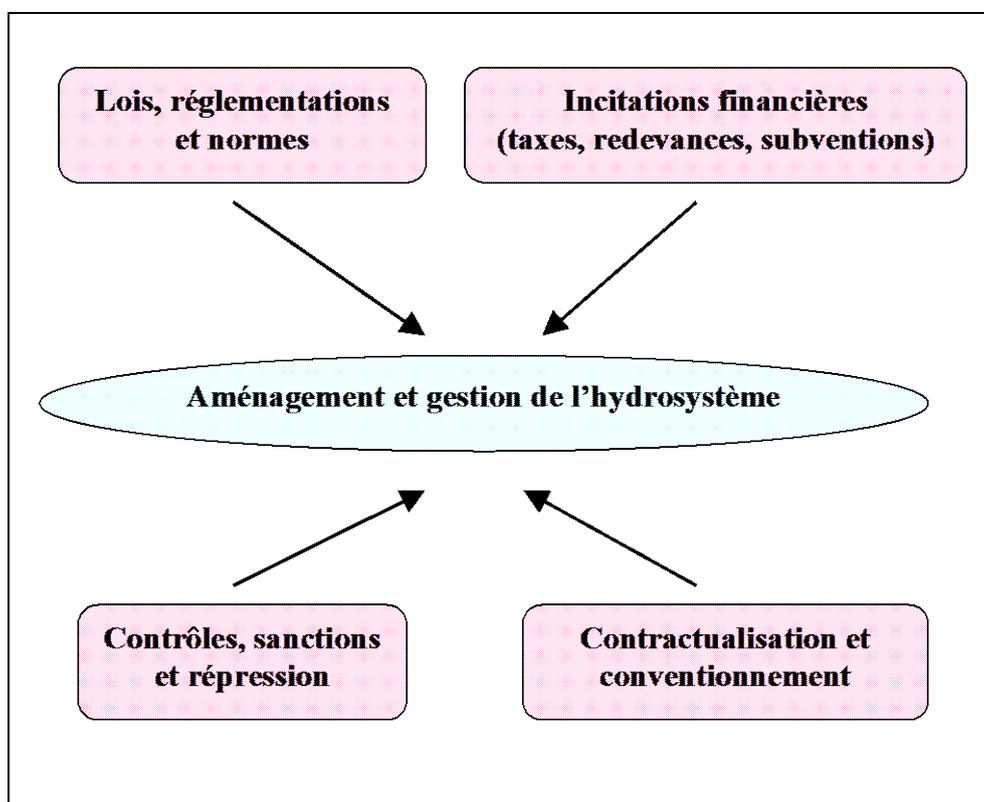


Figure 4 : Classification des instruments selon la voie empruntée

### 3. Le bassin versant, un nouveau territoire d'action

En mettant en exergue la trans-territorialité des politiques de l'eau, la gestion intégrée pose le problème de la légitimité de territoires construits en référence à des critères techniques et naturels (les bassins versants) face à l'existence des territoires politiques<sup>46</sup> et administratifs traditionnels, où se sont structurés depuis longtemps les réseaux relationnels, les savoir-faire et les ressources de l'action publique locale.

En France, l'idée d'une gestion de l'eau par bassin versant apparaît de manière récurrente depuis le XVIII<sup>ème</sup> siècle mais elle ne s'impose vraiment comme référence pour l'action qu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle. Elle a été introduite par le cartographe-géographe, Philippe Buache, en 1742 dans un « *Essai de géographie physique* »<sup>47</sup>. A la même époque, elle est reprise lors de débats portant sur l'organisation politique et administrative du territoire dans le domaine de l'eau (Ghiotti, 2000). Sur le terrain, les ingénieurs de l'Etat s'en emparent pour renforcer leur position dominante de gestionnaire de l'eau. La référence au bassin versant semble ensuite abandonnée. Elle revient en force avec la première grande loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui crée les organismes de bassin (comités de bassin et agences de l'eau). A partir de cette période clé, l'idée va trouver de nouveaux alliés (les associations de protection de la nature) à la faveur d'une montée en puissance des préoccupations environnementales. Par la suite, les dispositifs législatifs et procéduraux ne font que confirmer cette orientation en matière de gestion de l'eau. C'est notamment le cas de la loi du 3 janvier 1992 qui, en instituant de nouvelles procédures de planification (SDAGE et SAGE), entérine la légitimité de ce territoire<sup>48</sup>.

A un niveau plus local, le bassin versant hydrographique va émerger comme territoire d'action à travers une prise en charge des questions de gestion des cours d'eau par les collectivités territoriales. Leur implication dans ce domaine, qui intervient bien avant la décentralisation, est provoquée par une situation générale de dégradation de la qualité des eaux et des milieux (les berges et les lits des cours d'eau) mais aussi à la faveur d'accidents ou d'événements catastrophiques (tels la survenance d'une pollution ou d'une inondation), ou encore lorsqu'il devient urgent d'engager des actions de mobilisation de la ressource en eau pour répondre à des besoins croissants.

Sur un plan international, on constate également la diffusion de cette approche géographique de gestion de l'eau. Ainsi, la Charte Européenne de l'eau proclamée le 6 mai 1986 par le Conseil de l'Europe stipule que : « *La gestion des ressources naturelles en eau devrait s'inscrire dans le cadre du bassin naturel plutôt que dans celui des frontières administratives et politiques* ». Plus récemment, la directive européenne du 23 octobre 2000 a confirmé la pertinence de cette approche en introduisant la notion de districts hydrographiques.

---

<sup>46</sup> Territoires politiques qui sont le support de la légitimité des élus et de l'expression démocratique des citoyens.

<sup>47</sup> Dans cet ouvrage, Philippe Buache (1700-1773) inaugure la théorie des bassins pour tenter d'expliquer la structure des continents, en se basant sur l'étude des chaînes de montagne et des cours d'eau.

<sup>48</sup> A côté de ces outils d'intervention faisant référence au bassin versant, il faut également noter que les aides financières apportées aux maîtres d'ouvrage qui mènent des opérations d'aménagement et de gestion des rivières sont aujourd'hui majoritairement conditionnées à une inscription des actions à l'échelle des bassins hydrographiques.

Globalement, la reconnaissance politique du bassin versant comme entité de gestion va consacrer de nouveaux lieux de médiation autour de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le recours à cette référence physique conduit à une forme d'action publique qui se construit en tension entre le principe communautaire de l'usage de l'eau, fondé sur la négociation entre acteurs, et le principe régalién de souveraineté de l'Etat (Barraqué, 1997). Il induit un processus d'apprentissage de la gestion collective de l'eau à un échelon décentralisé et sur des territoires qui sont sans rapport avec les découpages administratifs classiques. Ce nouveau territoire devient ainsi l'espace d'expression d'une forme de subsidiarité, entendue ici comme une façon de penser l'action publique, une idée capable de transformer les modes d'intervention et les réflexes politiques<sup>49</sup>.

Cependant, le bassin versant ne constitue pas d'emblée un espace fonctionnel de gestion de l'eau. Sa prise en considération se heurte à un ensemble de représentations et de pratiques sociales, politiques et économiques qui structurent traditionnellement les territoires. Sa reconnaissance comme entité géographique légitime procède d'une série d'épreuves et d'expérimentations destinée à construire une identité socio-culturelle ou politique autour d'objectifs structurants de gestion de l'eau à cette échelle. On assiste ainsi à la naissance de nouveaux territoires d'intervention sur les milieux aquatiques qui ne collent pas toujours aux périmètres physiques stricto-sensu, parce qu'ils sont parfois trop vastes pour donner lieu à une démarche opérationnelle ou parce qu'ils ne correspondent pas aux objectifs poursuivis. Selon la nature des problèmes à traiter et le contexte politico-institutionnel en place, les échelles d'intervention considérées sont nécessairement multiples et évolutives. En outre, la prise en compte du bassin versant comme référence pour l'action n'induit pas toujours une approche globale de gestion.

En regard de ces différentes remarques, deux échelles spatiales sont prises en considération pour montrer l'intégration du bassin versant dans les pratiques de gestion de l'eau. La première correspond au territoire de compétence des organismes de bassin institués par la loi de 1964, elle renvoie à une dimension économique et stratégique de la gestion de la ressource. La seconde a trait aux territoires d'action constitués à partir de l'intervention des collectivités territoriales comme maîtres d'ouvrage d'aménagement et de gestion des cours d'eau. Cette analyse ne traitera pas directement du rôle joué par les procédures d'intervention sur les rivières car cette question sera abordée par la suite<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> L'ouvrage collectif dirigé par Alain Faure (1997) montre que la notion de subsidiarité se présente sous de multiples facettes et donne lieu à de nombreuses définitions. Elle relève d'une culture de négociation permanente et de recherche de compromis à différents échelons territoriaux, qui n'appartient pas à la tradition politique française. La subsidiarité est généralement associée aux systèmes politiques fédéraux qui fonctionnent sur un principe de délocalisation territoriale. Ce qui pourrait être accompli en un lieu unique par le centre se trouve l'être en de multiples lieux, l'instance centrale n'intervient qu'en cas de défaillance des institutions locales. Si un échelon inférieur fait défaut, un échelon supérieur peut prendre le relais, évitant que l'échec ou l'insuffisance initiale ne remette en cause l'ensemble de l'édifice institutionnel. Dans cet ouvrage, Olivier Borraz note que la subsidiarité fonctionne comme un élément de régulation de la redondance territoriale, qui consiste à introduire un nombre de composants supérieur à celui qui est strictement nécessaire pour assurer le fonctionnement du système. De son côté, Alain Faure précise qu'en dehors des régimes fédéraux, la subsidiarité devient une notion floue et une référence molle. Cela fait dire à Bernard Barraqué qu'en France la subsidiarité s'exerce sur un mode mineur.

<sup>50</sup> Voir la section 4 du présent chapitre. Les procédures de planification, analysées dans cette section, ont un double rôle. Elles constituent des dispositifs pour traduire en termes opérationnels le territoire du bassin versant. Elles permettent en outre de créer des lieux où peuvent s'exprimer des activités de concertation, de négociation, de recherche de compromis et d'encadrement des conflits entre les acteurs.

### 3.1 La création des organismes de bassin, un premier pas vers la reconnaissance des bassins versants

La logique, qui a érigé le bassin versant hydrographique en unité institutionnelle via la création des organismes de bassin en 1964, est à mettre en relation avec le souci d'améliorer la capacité d'intervention des pouvoirs publics pour faire face à des problèmes de qualité des eaux<sup>51</sup>. Elle s'inscrit dans le cadre d'un projet de réforme de la politique de l'eau qui démarre au début des années 1960 et qui évoque notamment la question de la coordination interministérielle. Cette réforme est confiée à un secrétariat permanent mis en place auprès du Ministère de l'intérieur puis affecté à la DATAR<sup>52</sup> lors de sa création en 1963. Ce rattachement institutionnel, forgeant des liens entre la planification socio-économique du territoire et la politique de l'eau, permet l'engagement d'une réflexion sur la prise en compte du bassin versant comme référence pour l'aménagement du territoire<sup>53</sup>.

Le projet de loi sur l'eau, discuté à l'Assemblée Nationale en juillet 1963, montre la volonté des autorités publiques de présenter un texte qui permet de remédier au caractère fragmentaire de la législation en vigueur et à ses insuffisances : « *une politique cohérente de l'eau est un préalable indispensable à une politique cohérente d'aménagement du territoire* »<sup>54</sup>. La loi votée le 16 décembre 1964 (relative au régime, à la répartition des eaux et à leur protection contre les pollutions) pose les bases d'une politique de l'eau volontariste et globale qui est assise sur deux idées force : l'unicité de la ressource à l'intérieur d'un bassin fluvial et la solidarité des usagers de cette même ressource face à sa disponibilité. L'eau apparaît ainsi comme un bien économique, c'est-à-dire comme une substance pourvue d'une valeur marchande dont la quantité et la qualité sont limitées. L'adoption du bassin fluvial comme référence va s'accompagner d'un découpage du territoire national en six circonscriptions hydrographiques, munies chacune d'un organe délibératif (le comité de bassin) et d'un organe exécutif (l'agence financière de bassin, appelée désormais agence de l'eau).

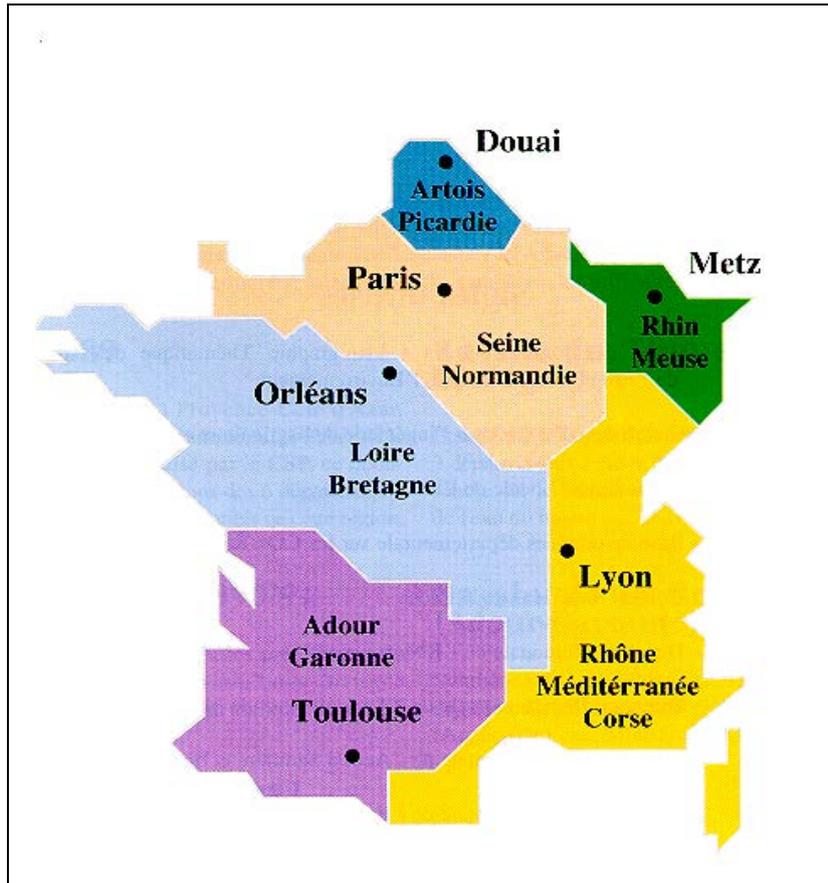
---

<sup>51</sup> Il n'est pas inutile de rappeler que la période qui précède l'adoption de la loi sur l'eau de 1964 a été marquée par une gestion de l'eau essentiellement de nature quantitative. La nécessité d'assurer sur le long terme l'alimentation en eau des populations soulève les problèmes de nature qualitative et met en avant l'utilité de reconquérir la qualité des eaux de surface grâce au développement de dispositifs d'épuration et au renforcement des réseaux d'assainissement des eaux usées. A cet enjeu, toujours d'actualité, viennent rapidement s'articuler d'autres exigences (protection des écosystèmes, répartition des eaux, lutte contre les étiages et les inondations,...) qui participent à l'émergence d'une gestion globale de l'eau et des milieux aquatiques.

<sup>52</sup> Bernard Barraqué (1997) considère que les organismes de bassin sont une « invention » de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) et sont l'un des avatars de la réforme régionale.

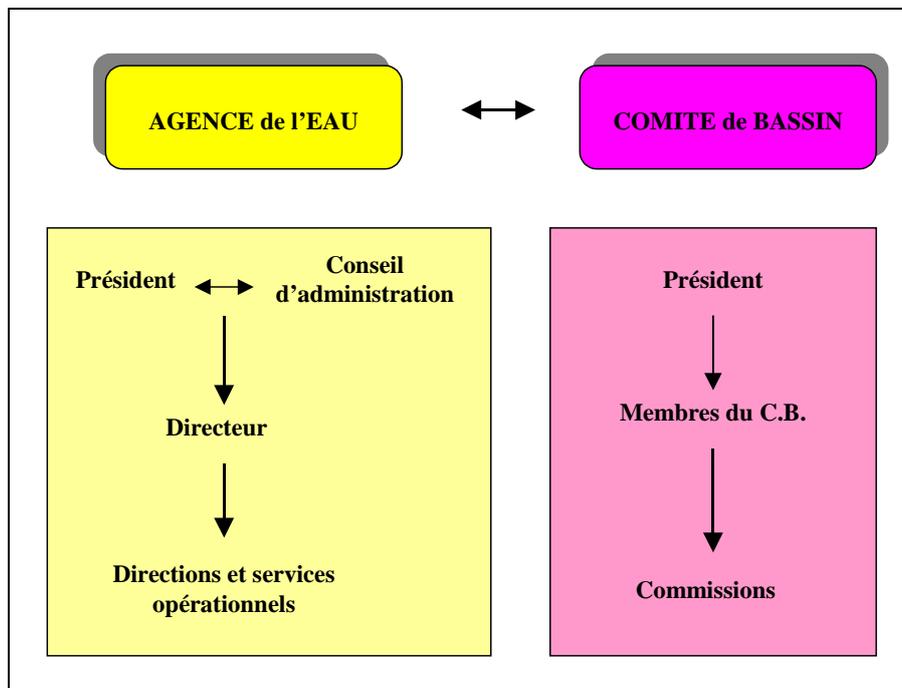
<sup>53</sup> Sylvie Caudal-Sizaret (1993) souligne que ce lien va se traduire concrètement dans plusieurs plans de développement économique et social, qui vont être les premiers outils de mise en œuvre de la loi de 1964. Ainsi, le V<sup>ème</sup> plan (1966-1970) et le VI<sup>ème</sup> plan (1971-1975) font figurer parmi les orientations en matière d'action régionale et d'aménagement du territoire des objectifs relatifs à la politique de l'eau (lutte contre la pollution et contre les inondations, entretien des cours d'eau, ...). L'importance accordée à l'eau va décliner dans les plans suivants. Le VII<sup>ème</sup> plan (1976-1980) intervient avec le premier choc pétrolier et la récession économique. On assiste à un recul des engagements financiers de l'Etat, justifié par l'existence des Agences Financières de Bassin (établissements publics autonomes dont le fonctionnement est alors assuré) et par les perspectives nouvelles apportées par la décentralisation. Ce désengagement est également plus ou moins compensé par les contrats de plan Etat-régions, accordant une priorité aux problèmes de l'eau.

<sup>54</sup> Journal Officiel des débats de l'Assemblée Nationale, séance du 16 octobre 1963, p. 5181.



**Figure 5 : Les six circonscriptions de bassin**

(source : plaquette Agences de l'eau et Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1997)



**Figure 6 : Organisation simplifiée des instances de bassin**

La loi ne dit rien des critères à utiliser pour délimiter ces circonscriptions et donc pour préciser les territoires de compétence des entités créées. En trichant quelque peu avec la géographie physique, le législateur va retenir 6 unités en utilisant comme déterminant principal la ligne de partage des eaux et en considérant de vastes ensembles hydrographiques<sup>55</sup>. Toutefois, d'autres critères qui sont d'ordre politique et économique vont intervenir dans ce choix<sup>56</sup>. La création d'un faible nombre d'entités, intervenant donc sur de vastes territoires au niveau desquels des redevances vont être prélevées auprès des usagers, permet en outre de disposer assez rapidement de budgets significatifs pour mener des actions répondant aux objectifs de la loi. Le tableau suivant apporte des informations à ce sujet.

<b>Bassin</b>	<b>Adour-Garonne</b>	<b>Artois-Picardie</b>	<b>Loire-Bretagne</b>	<b>Rhône-Méditerranée-Corse</b>	<b>Rhin-Meuse</b>	<b>Seine-Normandie</b>
Superficie (en Km <sup>2</sup> )	115 000	19 600	155 000	130 000	31 500	96 600
Population concernée (en millions d'habitants)	6,3	4,6	11,5	12	4	17
Redevances nettes autorisées (en millions de Francs)	4 180	3 780	7 100	11 480	4 780	19 750

**Tableau 1 : Eléments d'information sur les circonscriptions des agences de l'eau**  
(source : Lamy environnement, décembre 1997)

Cette construction juridique, initialement conçue dans une logique managériale (améliorer l'efficacité de l'action publique) et organisée autour d'un impératif (la lutte contre la pollution des eaux), va s'accompagner d'un redéploiement des moyens de l'administration au niveau des bassins. Sont ainsi institués un préfet coordonnateur de bassin (préfet de la région où l'agence de l'eau a son siège), une mission déléguée de bassin (regroupant des fonctionnaires également membres du conseil d'administration de l'agence de l'eau), puis une DIREN<sup>57</sup> de bassin (dont le directeur assure la fonction de délégué de bassin). L'Etat crée ainsi des relais institutionnels à cet échelon et coordonne l'action de ses services en relation avec le fonctionnement des organismes de bassin.

<sup>55</sup> Quatre territoires sont constitués autour des grands fleuves français (Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée-Corse) et deux autour des bassins industriels frontaliers (Rhin-Meuse et Artois-Picardie).

<sup>56</sup> Le nombre des agences de l'eau étant multiple de deux et sachant que trois grands corps de fonctionnaires se partagent la partie technique et régalienne de la gestion de l'eau, les directions des agences vont ainsi être réparties deux à deux entre le corps des Ponts et Chaussées, celui des Mines et celui du Génie Rural des Eaux et des Forêts. Cette répartition « équilibrée » va évoluer suivant les gouvernements. Lorsque Michel Rocard sera Premier ministre, il va nommer à la tête de l'Agence de l'eau Seine-Normandie un ingénieur qui n'appartient pas à l'un de ces corps. Aujourd'hui, c'est à nouveau un ingénieur des Ponts et Chaussées qui dirige cette agence.

<sup>57</sup> DIREN : direction régionale de l'environnement.

La création de ces derniers constitue une innovation institutionnelle majeure dans le paysage administratif français<sup>58</sup>. Malgré l'absence de pouvoir de police (qui évite les interférences avec les compétences classiquement dévolues à l'Etat) et de rôle de maîtrise d'ouvrage (qui permet de ne pas faire ombre à l'action des collectivités territoriales) ces structures vont progressivement acquérir autonomie et légitimité. Ceci se fait grâce au mode de fonctionnement instauré.

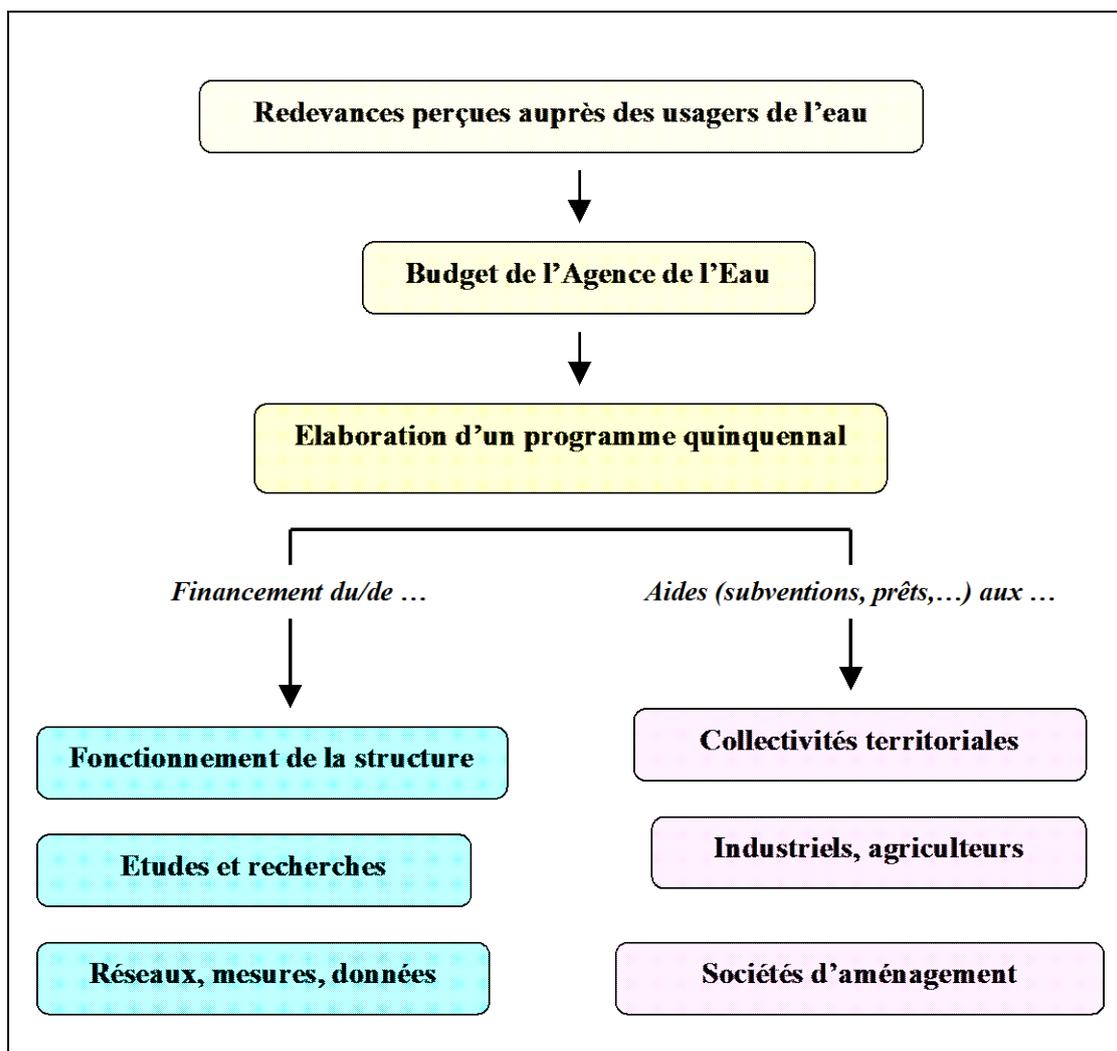


Figure 7 : Mode de fonctionnement de l'agence de l'eau

<sup>58</sup> L'absence de coïncidence entre les découpages administratifs traditionnels et le territoire d'action des organismes de bassin est considérée en droit de l'environnement comme une innovation juridique fondatrice de la protection intégrée de l'environnement (Caudal-Sizaret, 1993).

Le dispositif qui permet au système de fonctionner repose sur le principe pollueur-payeur. Son application est fondée sur l'établissement d'un coût de détérioration du milieu naturel qui doit être supporté par le « *pollueur* »<sup>59</sup>, via le prélèvement de redevances, afin de le convaincre de renoncer par lui-même à dégrader le milieu. Un tel système est efficace, d'un point de vue micro-économique, lorsque le taux des redevances est supérieur au coût marginal de la réparation nécessaire (dépollution, restauration du milieu,...).

La complexité du calcul de ce coût a conduit les pouvoirs publics à préférer une détermination politique et non économique du niveau des redevances, en appliquant un principe de mutualisation des coûts engendrés par la restauration de la ressource<sup>60</sup>. C'est pourquoi le taux des prélèvements n'a jamais atteint un niveau suffisant pour transformer le comportement des usagers. A ce propos, Bernard Barraqué précise ceci : « *on s'arrête au point où le système produit assez d'argent pour aider ceux qui veulent faire des efforts, de telle façon qu'on atteigne un niveau moyen de qualité d'eau satisfaisant la majorité des usages* »<sup>61</sup>. Le système n'a donc pas abouti à l'incitation attendue par les concepteurs de la loi de 1964. Il a cependant permis d'entretenir un flux financier significatif dans le domaine de l'eau, sans que l'Etat n'ait eu à rééquilibrer le budget. Par ailleurs, ce flux a bénéficié d'une croissance régulière, accentuée ces dernières années dans le domaine de la lutte contre la pollution domestique des eaux<sup>62</sup>.

Au delà de cet aspect, il convient de rappeler que dès 1983 le conseil constitutionnel a déclaré que la procédure de définition et de prélèvement des redevances était inconstitutionnelle : les redevances, ne correspondant pas directement à un service rendu, peuvent être assimilées à des impôts qui, dans la tradition républicaine doivent être approuvés par le Parlement tous les ans. Or, les redevances sont fixées par chaque comité de bassin pour une durée de cinq ans (correspondant aux programmes quinquennaux d'intervention des agences de l'eau). Le Conseil constitutionnel a alors estimé qu'il appartenait au Parlement, qui s'était dessaisi de ses prérogatives au profit des organismes de bassin, de remettre en cause lui-même ce qu'il avait accordé en 1964 (Barraqué, 1995). Les leaders politiques, présents dans les comités de bassin et très influents au Parlement, conclurent un accord officieux pour qu'aucun

---

<sup>59</sup> Le terme de « *pollueur* » doit être entendu dans un sens très large : personne publique ou privée dont les actions et les activités entraînent une dégradation ou une modification du fonctionnement normal du milieu naturel. Cette définition est à mettre en relation avec la nature des redevances prélevées par les agences de l'eau. On peut faire la distinction entre des redevances « actives » (qui sont réclamées pour des actions qui donnent lieu à des rejets et à des prélèvements sur la ressource et qui ont un impact sur la qualité et le régime des eaux) et des redevances « passives » (qui peuvent être réclamées aux personnes qui bénéficient de travaux ou d'ouvrages exécutés avec le concours des agences de l'eau).

<sup>60</sup> Les ressources financières collectées auprès des usagers doivent servir à subventionner des actions en faveur du milieu naturel et non à dédommager les éventuelles victimes. Les Agences de l'eau étant contraintes à une affectation budgétaire de leurs ressources, elles doivent allouer les redevances perçues dans le domaine d'où elles proviennent.

<sup>61</sup> Barraqué B. (1997). *Gouverner en réseau en France : les Agences de l'eau*. Dans : « *Ces réseaux qui nous gouvernent* », M. Gariépy et M. Marié (ed.). Paris : L'Harmattan, p. 259.

<sup>62</sup> Le mérite en revient à la directive communautaire « *Eaux résiduelles urbaines* » de mai 1991 qui a institué un calendrier d'investissement en équipement d'épuration et mis en place un système de normes à respecter en fonction de la taille des agglomérations et de la fragilité des milieux récepteurs. Cette directive a été traduite en droit français dans la loi sur l'eau de janvier 1992. Pour Guy Meublât (1998), elle a reconstruit une conjonction d'intérêts entre les élus locaux, les agences de l'eau, le Ministère de l'environnement et les industriels de l'eau.

amendement ne puisse remettre en cause le système et que cette question soit écartée de la loi sur l'eau de 1992 (Meublât, 1998).

Une réponse devrait cependant être apportée dans la nouvelle loi sur l'eau qui est en cours de discussion actuellement. Dans l'attente d'une réforme, il est intéressant de remarquer que les élus territoriaux sont devenus d'ardents défenseurs d'un système mutualiste dont le fonctionnement a consacré une forme d'apprentissage d'une gestion plus collective de la ressource en eau. Pour Bernard Barraqué (1997), ce système a contribué à transformer le statut de l'eau de l'eau pour en faire un bien commun et a favorisé le développement d'une gestion de l'eau de type communautaire. Par le paiement de redevances, chaque usager apporte en fait une compensation à la servitude qu'il impose à la collectivité en utilisant l'eau ou le milieu naturel. Par la redistribution d'aides financières, les agences de l'eau assurent indirectement, par la voie économique, la compensation que les ayants-droits d'un bien d'environnement se doivent les uns aux autres par principe, selon la règle des biens communaux<sup>63</sup>.

Les organismes de bassin inscrivent leur action dans une tentative de dépassement de la confrontation entre aménagement et ménagement du territoire : à la proposition de l'aménagement volontariste issue de la planification centralisatrice répond une démarche de ménagement du patrimoine au niveau local et régional (Barraqué, 1997). Cette évolution accompagne en fait la montée en puissance de la figure de l'usager dans l'action publique. Elle s'apparente à une forme de légitimation de l'action collective fondée sur l'usage de l'eau et non sur sa propriété. Le comité de bassin, institué au côté de l'agence de l'eau, en est la traduction opérationnelle.

Cette structure organise en effet une représentation néo-corporatiste et pondérée des intérêts susceptibles d'être concernés par la gestion de l'eau à l'échelle des grands bassins hydrographiques. La loi de 1964 pose ainsi les bases de ce qui va devenir une sorte de standard pour la mise en œuvre d'activités de concertation et de consultation dans le domaine de l'eau. La répartition des acteurs en trois collèges (Etat, collectivités et usagers) retenue au sein des comités de bassin se retrouve effectivement, avec des pondérations différentes, tant au niveau national (par exemple le comité national de l'eau) qu'au niveau local (le comité de rivière dans le cas des contrats de rivière, la commission locale de l'eau dans le cas des SAGE).

---

<sup>63</sup> Dans son article consacré à la subsidiarité dans le domaine de l'eau en France, Bernard Barraqué (1997) développe cette idée en reprenant l'histoire des biens communaux, qui ne sont ni du domaine privé ni du domaine public et qui font l'objet de règles de gestion coutumières. L'importance occupée par ces biens en France aurait été entamée durant la Révolution lorsqu'il a été décidé de conserver une collectivité souveraine au niveau local : la commune. Pour faciliter la transformation de la commune en société de citoyens (décret de 1783), des lopins de terre communaux ont été distribués aux individus. Ce premier partage des communaux, resté limité à l'époque, s'est accentué ensuite avec le développement du libéralisme à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle qui va construire un modèle opposant propriété privée et Etat. L'importance prise par ce modèle va avoir des répercussions dans le domaine de l'eau en réduisant son caractère de patrimoine commun. Cette dimension ressurgit depuis que le bassin versant est érigé en territoire de gestion. Elle est confirmée avec la loi de 1992 qui regroupe toutes les catégories d'eau dans le patrimoine commun de la nation. Pour Bernard Barraqué, la France se rapproche ainsi des pays où le droit de l'eau est davantage de tradition communautaire : quel que soit le titre de propriété sur l'eau et le sol, ce qui compte c'est l'usage que l'on peut en faire. Dans ces systèmes juridiques assez pragmatiques, les usages de l'eau sont soit réglementés par l'Etat, soit déterminés par négociation entre les usagers d'une même ressource. Le plus souvent, c'est d'ailleurs une combinaison des deux approches qui est employée.

Le comité de bassin constitue ce que l'on peut appeler un forum délibératif<sup>64</sup>. Sa composition et son évolution dans le temps peuvent être interprétées comme une traduction concrète de l'institutionnalisation de l'action collective, dont font état P. Duran et J.C. Thoenig (1996) à propos des mutations que connaît la gestion publique territoriale.

A leur origine, ces structures étaient composées à part égale des trois collèges. En 1984, la répartition des sièges a évolué en posant le principe suivant : les représentants des usagers et des collectivités devront détenir au moins 2/3 des sièges du comité de bassin<sup>65</sup>. L'élargissement de la place des élus locaux résulte de la politique de décentralisation. Celui des usagers marque l'évolution du rôle de la concertation dans les décisions publiques et traduit leur reconnaissance comme acteurs légitimes. Toutefois, le mode de désignation des représentants de ce collège amène à une interprétation plus prudente.

Le premier argument que l'on peut avancer est relatif au rôle qui va être attribué au Ministère de l'environnement, lors de sa création au début des années 1970. Non seulement cette administration va être désormais présente au sein du comité de bassin (dans le collège de l'Etat), mais surtout il lui appartiendra de déterminer « *les catégories d'usagers représentées et le nombre de représentants de chaque catégorie* »<sup>66</sup>. Cette fonction de sélection lui permet de renforcer sa position face aux autres représentants de l'Etat et de se faire des alliés pour défendre ses propres intérêts<sup>67</sup>.

Le second argument concerne le fait que la catégorie « *usager* », qui regroupe des acteurs très hétérogènes, constitue en fait une notion relativement floue. Les textes régissant l'organisation des comités de bassin, font une distinction subtile entre :

- des représentants des usagers, qui sont désignés par le Préfet de bassin parmi les organisations représentatives (associations de pêche, de protection de la nature, de loisirs nautiques, de consommateurs,...), et auxquels sont associées des personnes compétentes (qui correspondent à des experts du monde scientifique) ;
- des représentants des milieux socio-professionnels, qui sont nommés par le Ministère chargé de l'environnement sur proposition des Comités économiques et sociaux des régions représentées sur le bassin (agriculteurs, pêcheurs professionnels, industriels, distributeur d'eau, EDF, bateliers, ...)

Dans les faits, on constate un décalage de représentativité entre ces deux sous-groupes. Les associations de protection de la nature et de consommateurs, par exemple, ne comptent que un à deux représentants dans les comités de bassin, qui totalisent un nombre de membres variable selon les circonscriptions (voir tableau 3). Ils sont en outre totalement absents du conseil

---

<sup>64</sup> Terme emprunté à Pierre Lascoumes (1997).

<sup>65</sup> Loi du 13 juillet 1984 modifiant la loi du 16 décembre 1964.

<sup>66</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret 86-1059 du 19 septembre 1986.

<sup>67</sup> De nombreux auteurs, parmi lesquels on peut citer Spanou (1991), Charvolin (1993) et Romi (1994), ont montré que les associations de protection de la nature vont constituer un milieu de soutien privilégié pour le Ministère de l'environnement. Il utilise leurs capacités d'expertise et les mobilise sur des enjeux précis. Il ne faut pas non plus oublier que ce ministère donne l'agrément aux associations qui sont ainsi reconnues comme partenaires officiels et légitimes.

d'administration des agences de l'eau, contrairement aux pêcheurs qui obtiennent toujours un siège. A l'opposé, les milieux socio-professionnels sont généralement bien représentés tant au comité de bassin qu'au conseil d'administration des agences de l'eau. Le rôle politique joué par les chambres consulaires, bien organisées et « contrôlées » par des syndicats professionnels puissants, n'est pas sans rapport avec la présence notable du monde agricole et industriel dans les comités de bassin.

Le tableau 2 apporte des informations sur la répartition des sièges au sein des comités de bassin en 1986 et en 1999 pour l'ensemble des 6 circonscriptions de bassin. Entre les deux périodes, le collège des collectivités passe de 36,8% à 38%. En son sein on remarque une progression sensible des communes. Le collège des « usagers et personnes compétentes » suit la même évolution.

	Régions	Départements	Communes	Etat	Usagers et personnes compétentes	Milieu socio-professionnel
1986	6,2%	24,3%	6,3%	20,4%	36,8%	6%
1999	5,3%	22,2%	10,5%	18,6%	38,2%	5,2%

**Tableau 2 : Répartition des sièges entre catégories d'acteurs sur l'ensemble des Comités de bassin**  
(source : Lamy environnement)

Le rapport du Commissariat du plan de 1997, portant sur l'évaluation du dispositif des agences de l'eau, a mis en exergue « le manque de démocratie au sein des comités de bassin », soulignant en particulier « la sous-représentativité des associations de consommateurs et de protection de la nature ». En conséquence, une modification de leur composition a été apportée en 1999 dans le sens d'un rééquilibrage général<sup>68</sup>. La représentation des grandes villes, des agglomérations, des associations de consommateurs et des associations de protection de la nature a été renforcée. Dans le même temps, la représentation des PMI et des PME a été introduite<sup>69</sup>.

Comme le montre le tableau 3, le nombre global des sièges au sein des comités de bassin n'a cessé d'évoluer dans le temps. La proportion des représentants des collectivités et des usagers s'est accrue tandis que celle des agents de l'administration a décliné. Toutefois la portée de l'effacement de l'Etat doit être relativisée, eu égard aux fonctions de contrôle qu'il exerce sur les organismes de bassin<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Décret 99-764 du 6 septembre 1999.

<sup>69</sup> PMI : petites et moyennes industries. PME : petites et moyennes entreprises.

<sup>70</sup> Le Ministère chargé de l'environnement nomme le directeur des agences de l'eau. Les décisions concernant les conditions d'attribution des aides financières aux usagers (inscrites dans les programmes quinquennaux) ne deviennent exécutoires qu'à l'issue d'une double approbation : celle du Ministère de l'environnement et celle du Ministère des finances. A cet égard, un renforcement du contrôle de l'Etat est prévu avec la nouvelle loi sur l'eau en préparation (ce point est abordé ultérieurement).

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méditerranée Corse	Seine-Normandie
1966*	51	12	63	39	63	63
1986**	84	66	114	61	107	103
1999***	101	75	129	70	124	118

*Tableau 3 : Evolution du nombre de sièges des Comités de bassin à trois dates clé <sup>71</sup>.*

L'intérêt que représente le comité de bassin, comme lieu permanent de concertation et de négociation, doit être analysé également à l'aune de l'évolution de ses attributions. En dehors d'un rôle consultatif classique sur toutes les questions relatives à la loi sur l'eau et à l'opportunité des travaux et des aménagements envisagés sur le bassin, il détient une fonction décisionnelle importante en ce qui concerne les délibérations relatives à l'assiette et aux taux des redevances susceptibles d'être perçues par les agences de l'eau<sup>72</sup>. Par ailleurs, la loi de 1992 a étendu les compétences des comités de bassin en leur attribuant la mission d'élaborer les SDAGE et de suivre leur mise en œuvre. Cela permet à cette structure d'entrer concrètement dans une problématique de planification. Son implication dans la définition des orientations stratégiques d'aménagement et de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin traduit la reconnaissance de sa légitimité politique.

Malgré les critiques émises sur le manque de transparence, la faible efficacité économique ou l'inconstitutionnalité du dispositif, celui-ci fait désormais « système » et ne saurait être remis en cause. Le couple formé par l'agence de l'eau et le comité de bassin a permis de concrétiser une nouvelle forme d'action publique territorialisée. Le bassin versant hydrographique est devenu un cadre de référence légitime pour la construction et la coordination d'une action collective dans le domaine de l'eau. L'apprentissage de la concertation et de la négociation entre les acteurs a sans doute été facilité la taille des territoires considérés, permettant une prise de distance par rapport aux réalités de la gestion quotidienne de l'eau et aux conflits locaux.

### **3.2 L'intervention des collectivités territoriales en matière d'aménagement des rivières, vecteur de la prise en compte du bassin versant au niveau local**

Le modèle de gestion de l'eau par bassin versant instauré sur de vastes échelles grâce à la création des organismes de bassin se retrouve aussi à des échelons inférieurs. Sa diffusion au niveau local n'est pas uniquement liée à l'expérience engagée à partir de 1964. Elle est à mettre en relation avec une implication croissante des collectivités territoriales comme maîtres d'ouvrage d'aménagement et de gestion des rivières. Le bassin versant ne s'impose pas d'emblée comme territoire d'intervention pertinent. Il ne devient un cadre de référence pour l'action qu'au terme d'un processus de construction d'un projet pour la rivière dont la mise en œuvre nécessite l'engagement d'une coopération entre les collectivités concernées.

<sup>71</sup> Les sources d'information utilisées pour réaliser ce tableau ont trois origines, différenciées par des astérisques : \* Gazzaniga et Ourliac (1979) - \*\* Gazzaniga et Ourliac (1987) - \*\*\* Lamy environnement (2000)

<sup>72</sup> Sylvie Caudal-Sizaret (1993) souligne qu'il s'agit d'un avis conforme qui est demandé au comité de bassin et non un avis simple. Au plan juridique, il prend donc le sens d'un accord. Ce rôle décisionnel important risque cependant d'être remis en cause par les nouvelles orientations apportées par le projet de loi sur l'eau.

Si depuis fort longtemps les collectivités assurent des responsabilités en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement, leur intervention sur les rivières est plus récente. Justifiée dans un premier temps par des questions de salubrité et de santé publiques, elle est restée très ponctuelle au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle s'est développée durant la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, essentiellement pour pallier aux insuffisances des acteurs traditionnels (l'Etat sur les rivières domaniales et les riverains sur les cours d'eau non domaniaux) ou renforcer leurs moyens d'actions. Sous l'effet de la décentralisation et corrélativement à l'émergence des préoccupations environnementales, le rôle des collectivités en matière d'aménagement et de gestion de rivières s'est accrue depuis lors, tant est si bien qu'elles sont devenues des opérateurs essentiels dans ce domaine. Les possibilités d'intervention en la matière diffèrent cependant selon la nature juridique du cours d'eau.

Sur les cours d'eau domaniaux, l'Etat est longtemps resté l'opérateur principal. Concentrant ses moyens d'action sur le domaine public fluvial et organisant ses interventions autour d'un objectif prioritaire, le développement de la navigation, il a tenu à l'écart les collectivités locales. Jusqu'à la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, ces dernières n'ont été autorisées à intervenir qu'à titre exceptionnel et par voie de concession. Par la force des choses, le régime de concession va se développer au fur et à mesure que les moyens financiers de l'Etat vont s'amenuiser. Afin de se dégager d'une partie de ses devoirs d'entretien et d'aménagement, l'Etat crée une nouvelle nomenclature qui distingue les cours d'eau domaniaux rayés de la nomenclature des voies navigables (susceptibles de faire l'objet d'un transfert de compétence au profit des collectivités) et les cours d'eau domaniaux inscrits à la nomenclature de voies navigables (sur lesquels l'Etat souhaite conserver ses prérogatives). Toutefois, ce transfert de charges n'a jamais été accompagné d'un transfert de compétences en matière de police des eaux.

Sur les cours d'eau non domaniaux, l'Etat a institué par voie législative (la loi du 21 juin 1865 et le décret du 18 décembre 1925) la création d'associations syndicales regroupant des propriétaires riverains dans le but d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'aménagement et d'entretien des rivières. L'origine de ses structures est liée à des objectifs de modernisation de la production agricole et leurs actions vont tout naturellement s'orienter vers des travaux hydrauliques (rectification et recalibrage des rivières, drainage des terres, assèchement des marais, etc.). Là encore, les collectivités locales vont d'abord être autorisées à intervenir à titre exceptionnel. Cette possibilité apparaît officiellement en 1935, elle est en relation avec des questions de maintien de la salubrité publique. Les communes et les départements peuvent alors participer aux dépenses engagées par les associations de propriétaires riverains, qui restent maîtres d'ouvrage. La loi du 7 mars 1963 va ensuite concéder aux collectivités et à leurs groupements une fonction directe de maîtrise d'ouvrage. L'intérêt de cette loi est incontestable car ce texte permet à la collectivité, en vertu de prérogatives de puissance publique, de se substituer aux riverains pour faire face à un défaut d'entretien et de curage des rivières. Mais sa mise en œuvre reste lourde et les attributions accordées aux collectivités ne sont pas accompagnées de la mise en place d'un régime d'aide financière particulier. Quoi qu'il en soit, les collectivités ont été amenées à s'impliquer concrètement et de manière croissante dans la gestion des rivières non domaniales. En milieu urbain et périurbain, elles sont même devenues l'ultime recours : les propriétaires riverains n'ayant plus d'usages directs de l'eau et n'assurant plus les fonctions d'entretien courant du lit et des berges.

Qu'il s'agisse donc des rivières non domaniales ou des cours d'eau domaniaux, l'implication des collectivités en matière d'aménagement est impulsée par l'Etat dans le but de répondre à des objectifs nationaux de planification de la ressource en eau et de gestion des

hydrosystèmes. Tout en conservant ses fonctions régaliennes et organisatrices mais aussi son rôle de maître d'ouvrage sur les rivières du domaine public fluvial présentant un intérêt stratégique, l'Etat opère un transfert progressif de pouvoir au profit des collectivités. Par la même, il favorise le développement d'un savoir-faire local et une prise en charge décentralisée des problèmes de gestion des rivières<sup>73</sup>. Il crée des conditions favorables à l'exercice de pratiques subsidiaires et à la progression d'une forme de gestion communautaire des cours d'eau.

Toutefois, le bassin versant n'est pas d'entrée de jeu un territoire d'action légitime. Les compétences des collectivités vont tout d'abord se forger autour de la résolution de problèmes de nature technique (en relation avec le fonctionnement hydraulique des rivières) et le plus souvent à l'intérieur des limites communales. Elles se traduisent pas des actions ponctuelles (curage du lit, entretien et confortement des berges, rectification du cours d'eau, etc.) dans le but de favoriser les écoulements et éviter des débordements excessifs. Le changement d'échelle d'intervention, qui suppose la mise en place d'une coopération territoriale (intercommunale, voire interdépartementale) ne s'opère que lorsque les circonstances l'imposent : la survenance d'évènements majeurs (une inondation catastrophique par exemple), la nécessité de développer la ressource pour répondre à des besoins locaux et/ou de contrôler les flux (construction et exploitation d'ouvrages de régulation destinés à la lutte contre les inondations, à l'approvisionnement en eau des populations, au soutien des étiages, à l'irrigation des terres agricoles,...). Les collectivités s'organisent alors pour faire face à la situation, mettre en commun des moyens d'action et ainsi partager le coût des opérations<sup>74</sup>.

Différentes structures de regroupement de collectivités ont vu le jour dans ce contexte. A un niveau intercommunal, on peut citer l'exemple des syndicats de communes mis en place pour intervenir sur les milieux aquatiques. Ils se sont d'abord créés pour faire face à des situations d'urgence<sup>75</sup>. Ils ont ensuite élargi leur champ d'intervention pour intégrer des questions

---

<sup>73</sup> Ce processus est surtout visible dans le cas des rivières non domaniales sur lesquelles les collectivités vont pouvoir exercer plus facilement leurs compétences, contrairement au domaine public fluvial où l'intervention des acteurs locaux est soumise à des règles de gestion plus strictes.

<sup>74</sup> Comme le souligne Dominique Lorrain (1981, 1991), les collectivités font preuve de pragmatisme dans la gestion des problèmes auxquels elles sont confrontées. D'après cet auteur, les institutions locales ont, bien avant la décentralisation, montré des capacités à traiter les problèmes qui leur étaient soumis en s'organisant en conséquence, quelle que soit la volonté « rationalisatrice » de l'Etat central. A travers ce qu'il appelle « la régulation au quotidien », les appareils locaux contrôlent la demande sociale en se saisissant de certaines questions et en apportant des solutions locales. Cela tient en partie au fait que les collectivités interviennent dans trois champs qui renvoient à une conception pragmatique de l'action publique : le champ politique (gérer des intérêts contradictoires au niveau local), la production (avoir un ancrage matériel des actions) et le territoire (créer une proximité physique entre l'institution et ses usagers). Ce pragmatisme est resté officieux jusqu'aux lois de décentralisation pour être reconnu ensuite. Le point de vue de Dominique Lorrain est fondé sur le cas spécifique des villes et non sur celui des structures de coopération territoriale. Aussi, la remarque concernant la proximité entre l'institution et les citoyens n'est valable qu'à l'échelle communale. La multiplication des modes d'intervention intercommunaux provoque au contraire un éloignement des individus par rapport aux centres de décision, les citoyens n'intervenant pas par le biais des élections.

<sup>75</sup> On peut illustrer notre propos avec le cas de l'Orge. Une inondation survenant en 1928 va induire la création d'un syndicat intercommunal en 1931 regroupant 8 communes riveraines de cette rivière non domaniale du département de l'Essonne (affluent rive gauche de la Seine). Si cet évènement constitue un facteur favorable à l'émergence d'une structure intercommunale, il ne faut pas négliger le fait qu'il existait préalablement une culture de coopération entre les acteurs locaux à l'échelle d'une partie du bassin versant (Claude, Guillaume, 1986). Les premières traces d'organisation autour de la rivière remontent à 1818 : les riverains sont réunis pour régler les problèmes d'entretien du lit. En 1844, une ordonnance royale institue la création d'une structure regroupant les propriétaires de moulins et les notables pour « *veiller et concourir à l'exécution du règlement de*

d'environnement, de cadre de vie et d'aménagement paysager<sup>76</sup>. A un échelon supérieur, il faut évoquer l'existence des structures de maîtrise d'ouvrage qui interviennent à un niveau interdépartemental et/ou interrégional sur de vastes territoires<sup>77</sup>. Leur mise en place a été fortement incitée par l'Etat afin d'engager des travaux de grande ampleur permettant de faire face à des besoins en eau ou de trouver des solutions à dysfonctionnements majeurs. Juridiquement, ces structures se présentent sous la forme de syndicats mixte ou d'institutions interdépartementales.

La création de ces institutions est intervenue à différentes époques (voir tableau 4). Les premiers regroupements de collectivités pour la gestion des bassins hydrographiques se sont faits en relation avec la lutte contre les inondations et le développement de la ressource, donnant lieu à la construction d'ouvrage de protection, de régulation et de stockage. D'autres intérêts communs sont venus s'ajouter par la suite et les structures nées au milieu des années 1960 ont intégré des objectifs de lutte contre la pollution et de reconquête de la qualité des eaux. La décentralisation a été un facteur favorable au développement de ces établissements publics. Progressivement de nouvelles orientations d'action se sont greffées aux objectifs initiaux : développement de la fonction économique et de la vocation touristique des cours d'eau, remise en état des anciennes voies navigables, etc. Des préoccupations relatives à la protection et à la mise en valeur des milieux aquatiques ont émergé dans la foulée. Tant et si bien que la plupart de ces structures poursuivent aujourd'hui des objectifs multiples et se présentent comme les promoteurs d'une gestion globale et équilibrée des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants. Force est cependant de constater que certaines d'entre elles restent cantonnées à leurs missions originelles. C'est par exemple le cas de l'Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS) ou encore de l'Institution interdépartementale pour l'aménagement du barrage du Montbel (à l'est de la ville de Foix) qui toutes les deux se consacrent depuis leur création à des actions de gestion quantitative de la ressource. La référence au bassin versant n'est donc pas systématiquement synonyme de gestion globale.

---

*police des eaux* ». Par la suite, la disparition des usiniers et l'urbanisation de la partie aval du bassin vont transformer la problématique de gestion du cours d'eau et entraîner une implication directe des collectivités locales. Depuis les années 1930, c'est donc une structure intercommunale qui assure la gestion de l'Orge aval. Elle comptera 16 communes en 1945 et regroupe actuellement 33 communes. Le syndicat intercommunal de la vallée de l'Orge aval (SIVOA) s'est transformé récemment en syndicat mixte suite à l'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale : au sein du territoire syndical, six communes se sont regroupées en communauté d'agglomération et trois autres ont formé une communauté de communes.

<sup>76</sup> On notera que dans le domaine de l'eau la formule des syndicats intercommunaux s'est tout d'abord développée pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement avant d'être utilisée pour l'aménagement des cours d'eau. Dans le cas de l'assainissement, il est intéressant de remarquer que l'on parle aussi de bassin versant. Ce dernier est constitué artificiellement par le réseau d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales en amont du milieu récepteur. Précisons à propos de la gestion des eaux pluviales, qu'il existe des relations étroites avec le système hydrographique naturel. Nombreux sont en effet les petites rivières et les ruisseaux qui ont été intégrés au réseau d'assainissement pluvial.

<sup>77</sup> Sur les bassins de la Vilaine et de la Charente par exemple, le périmètre d'intervention dépasse 10 000 Km<sup>2</sup>.

<b>Nom de la structure</b>	<b>Nombre de Départements</b>	<b>Date de création</b>
Institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique de la Montagne Noire	3	1947
Institution interdépartementale pour l'aménagement de la Vilaine	3	1961
Institution interdépartementale pour la protection contre les inondations de l'Oise, l'Aisne, l'Aire et affluents	7	1968
Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine	4	1969
Institution interdépartementale pour l'aménagement du fleuve Charente	4	1971
Syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne	4	1983
Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents	16	1984
Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Nantaise	4	1985
Institution interdépartementale des bassins Rhône-Saône	13	1987
Etablissement public interdépartemental de la Dordogne	6	1990
Syndicat mixte d'étude pour l'aménagement du bassin de la Saône et du Doubs	11	1991
Etablissement public de la Meuse	4	1996

**Tableau 4 : Quelques exemples de structures intervenant à l'échelle de plusieurs départements**  
(source : [www.eptb.asso.fr](http://www.eptb.asso.fr))

Opérant sur des territoires relativement vastes et sur des systèmes hydrographiques composés souvent de rivières non domaniales et domaniales, ces institutions ont acquis leur légitimité au travers des missions d'intérêt général qu'elles assurent. Sur leurs territoires de compétence, elles ont un poids politique et financier indéniable qui en fait des interlocuteurs privilégiés tant auprès des usagers de l'eau et des communes que des administrations<sup>78</sup>. Localement, celles qui développent des approches multi-objectifs vont chercher à s'imposer comme structures porteuses des procédures de Schéma d'Aménagement et de Gestions des Eaux et à jouer un rôle de coordination au sein des Commissions Locales de l'Eau<sup>79</sup>.

La montée en puissance du rôle joué par ces structures dans le domaine de la gestion des cours d'eau s'est traduite par la proposition d'un nouveau label : les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). En janvier 1999, une association de ces EPTB a été créée pour constituer un réseau d'échange d'expérience mais aussi pour renforcer leur position dans le paysage institutionnel français. Elles exercent d'ailleurs une forme de lobbying auprès de l'administration centrale pour être reconnues dans leurs missions et être associées

<sup>78</sup> Ces institutions sont à la fois des structures politiques et techniques. Les membres du conseil d'administration sont des élus territoriaux (conseillers généraux et régionaux). Leurs moyens financiers sont importants, elles disposent de budgets annuels variant de quelques millions de francs à plus d'une centaine de millions de francs. Les moyens techniques dédiés à leur fonctionnement sont très variables d'un établissement à l'autre (l'Etablissement public de la Meuse n'a qu'un chargé de mission, à l'opposé l'IIBRBS compte 120 agents mis à disposition par la ville de Paris). Ils dépendent des missions effectuées et surtout du mode de fonctionnement retenu. Certaines assurent en direct les actions de maîtrise d'œuvre, d'autres font appel à des prestataires (publics ou privés). Elles coordonnent des opérations confiées à d'autres maîtres d'ouvrage publics présents sur leurs territoires de compétence.

<sup>79</sup> A ce titre, l'exemple de l'Etablissement public interdépartemental de la Dordogne (EPIDOR) est éloquent. Au milieu des années 1990, les élus de l'établissement ont voulu engager un SAGE. Mais cette initiative a rencontré l'opposition du Préfet de bassin et des réticences de la part de l'agence de l'eau Adour-Garonne, notamment en arguant du fait que le territoire était trop vaste. Les techniciens de l'agence de l'eau ont suggéré de découper le bassin en trois entités (source : entretien personnel avec un responsable de l'Agence). Derrière les arguments avancés, on voit que l'Etat souhaite rester maître du jeu dans la territorialisation de la politique de l'eau qu'il favorise par ailleurs. Dans le cas présent, le préfet et l'agence se sont alliés pour contrôler la dynamique de planification.

officiellement aux réflexions sur la politique nationale de l'eau<sup>80</sup>. En 2001, l'association a fait des observations sur le projet de future loi sur l'eau et a transmis des propositions au Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, considérant que : « *Les EPTB ont un rôle essentiel de terrain à jouer en tant qu'opérateurs de bassins décentralisés. Ils doivent être renforcés et soutenus à cet effet, tant sur le plan institutionnel (en étant reconnus comme tels dans la loi) que financier* »<sup>81</sup>.

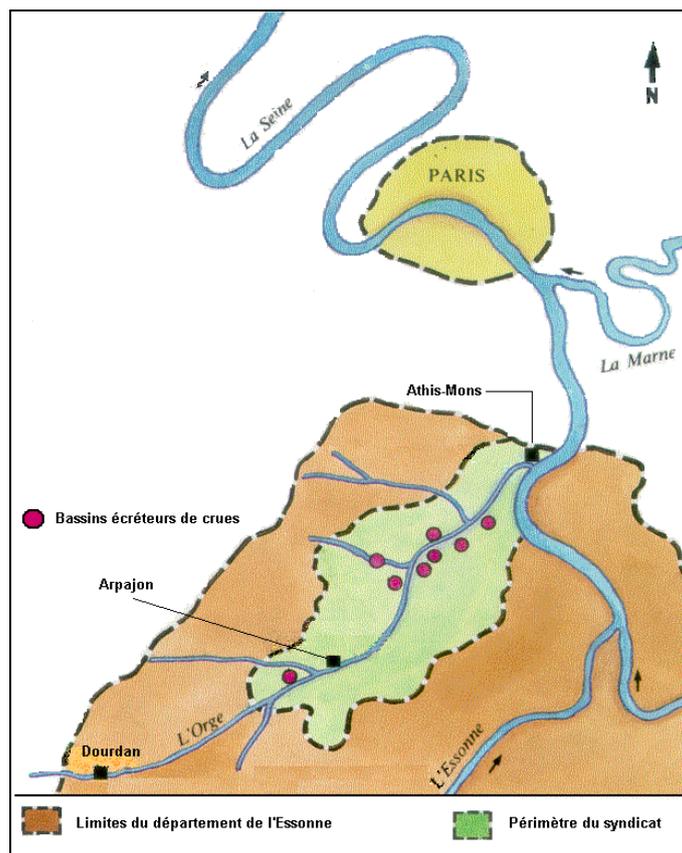
Le processus de territorialisation et de décentralisation de la politique de l'eau, engagé depuis plusieurs décennies, fait donc émerger de nouveaux maîtres d'ouvrage publics composés d'un regroupement de collectivités de différents niveaux (communes, départements, régions) dont l'autonomie reste contrôlée par l'Etat qui conserve un pouvoir de régulation et d'organisation. Qu'il s'agisse de syndicats intercommunaux (intervenant généralement sur des périmètres de quelques centaines de Km<sup>2</sup>) ou d'institutions interdépartementales (opérant sur des surfaces plus vastes), la coïncidence exacte entre le territoire institutionnel ainsi créé et les limites hydrographiques naturelles est excessivement rare. Les trois exemples qui suivent en témoignent :

- Le syndicat mixte de la vallée de l'Orge aval regroupe 33 communes qui trouvent un intérêt commun à la gestion du cours d'eau du fait du caractère urbain de cette portion de rivière (la partie aval du bassin versant forme un tissu urbain continu lié structurellement par un réseau intercommunal d'assainissement construit en fond de vallée) et de la similitude des enjeux de gestion (régulation du cours d'eau pour éviter les débordements, aménagement paysager du cours d'eau, ouverture des berges au public, développement des usages de loisir, etc.). Le bassin versant de la rivière se trouve coupé en deux, la partie amont restant rurale est gérée par un autre structure syndicale à vocation hydraulique (voir Figure 8).
- Le syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne, mis en place en 1984, pour favoriser une gestion coordonnée du fleuve, présente un territoire linéaire en forme de corridor fluvial. Ce sont les frontières des communes riveraines qui déterminent les limites institutionnelles de la structure qui s'étend sur quatre départements (voir Figure 9).
- L'institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine présente elle aussi un territoire très spécifique, lié à son histoire (voir Figure 10). Elle a été créée en 1969 lors de la réorganisation de la région parisienne pour exploiter les barrages réservoirs existants et poursuivre le programme de construction de nouveaux ouvrages envisagés pour assurer la protection contre les inondations et le soutien des étiages. Sur un plan institutionnel, elle est composée de 4 départements (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Son territoire de compétence ne correspond pas à une unité fonctionnelle de gestion car les ouvrages exploités sont localisés en tête de bassin de la Seine sur des affluents du fleuve (Marne, Aube, Yonne). Dans le cas présent, les communes de l'amont en accueillant sur leur territoire des ouvrages construits pour la résolution de problèmes qui ne les concernent pas, jouent un rôle de solidarité obligée. L'acceptation locale des aménagements destinés à protéger la région parisienne est passée par la réalisation de mesures compensatoires à la charge de l'IIBRBS et par une valorisation des plans d'eau (par exemple, le Lac d'Orient construit en dérivation de la Seine près de Troyes présente une base de loisirs qui favorise le développement local).

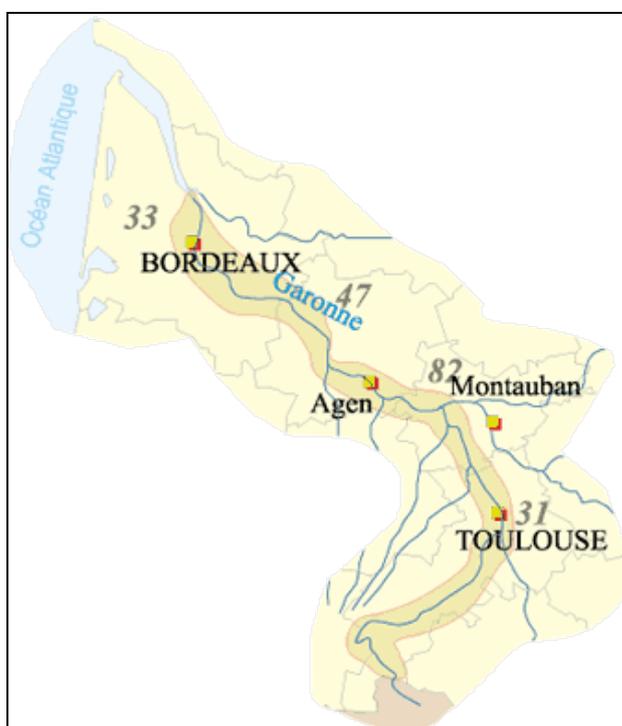
---

<sup>80</sup> La retranscription dans le droit français de la directive communautaire du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique européenne de l'eau, constitue un enjeu pour les EPTP. La directive propose en effet la mise en œuvre de plans de gestion de districts hydrographiques. Les limites géographiques de ces districts pourraient alors s'appuyer sur les territoires de compétence des EPTP. Dès lors, on pourrait assister à la mise en place d'une politique de promotion des établissements publics de bassin, favorisant la création de ces structures.

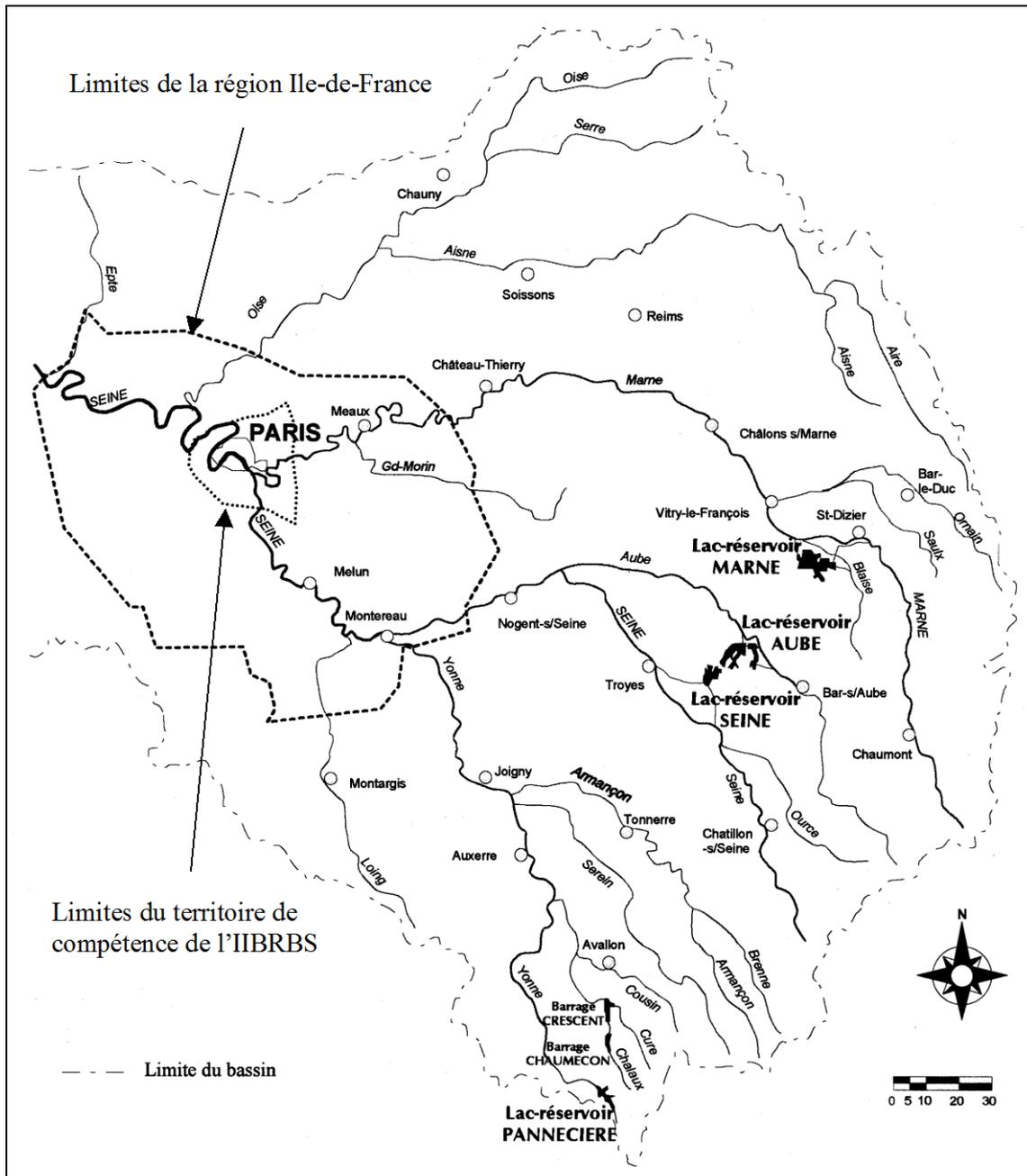
<sup>81</sup> Source : site web de l'association des EPTB ([www.eptb.asso.fr](http://www.eptb.asso.fr)), publications de l'association, dernier trimestre 2001.



**Figure 8 : Le territoire de compétence du syndicat de l'Orge aval**  
 (source : plaquette « Les villes redécouvrent l'eau », Hubert G. et Olivry D., 1987)



**Figure 9 : Le territoire de compétence du syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne**  
 (source : site web de l'association des EPTB)



**Figure 10 : Le territoire de l'IIBRBS dans le bassin amont de la Seine**  
 (source : document IIBRBS)

On pourrait multiplier ainsi les exemples démontrant les particularités géographiques de la coopération territoriale autour de l'eau. Ces nouveaux espaces de gestion sont en fait construits par hybridation entre des logiques politiques, économiques, socio-culturelles et techniques. Leur mise en place est fondée sur une association autour d'intérêts communs et non par un souci de coller aux limites hydrographiques. Les exigences de solidarité amont-aval sont le plus souvent imposées par l'urgence de la situation ou la survenance d'un événement exceptionnel. Si le bassin versant correspond effectivement à l'espace le plus approprié pour la résolution des problèmes identifiés, alors il est adopté comme référence pour l'action. Dans le cas contraire, c'est un espace approché qui est choisi (sous-bassin, portion de rivière,...).

Dans tous les cas, le bassin versant ne devient territoire opérationnel qu'au terme de compromis. Il s'agit de dépasser les contradictions qui existent entre le territoire des collectivités concernées et la nécessité d'intervenir sur un espace physique pertinent du point de vue du cycle de l'eau, mais virtuel sur un plan politique. Il s'agit également de faire évoluer d'une part, les représentations que se font les décideurs locaux des territoires d'action et d'autre part, les pratiques sociales, politiques et économiques qui structurent ces mêmes territoires.

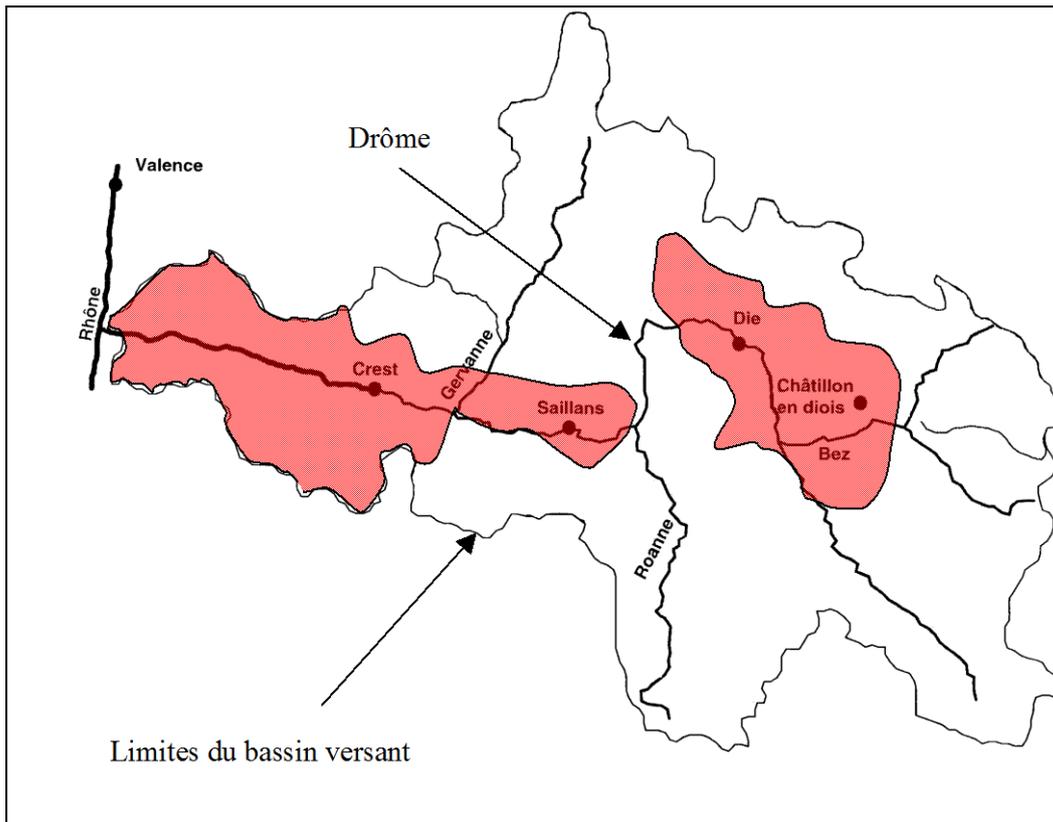
Le rôle joué à cet égard par la préexistence d'une expérience de coopération territoriale, pas nécessairement en rapport avec l'eau d'ailleurs, est déterminant. L'exemple qui suit en témoigne (Hubert et Greff, 1996). Sur la Drôme, la démarche de reconquête de la rivière engagée dans les années 1980 puis le développement d'une approche de planification à l'échelle du bassin versant ont été facilités par une longue tradition d'intercommunalité sur des thèmes très divers (tourisme, emploi, habitat,...). L'intervention publique sur la rivière s'est développée dans un premier temps sur des portions du bassin à travers la création de trois structures différentes ayant des objets spécifiques :

- le syndicat mixte de la rivière Drôme formé en 1982, à parité entre le département et 20 communes riveraines, pour résoudre des problèmes de pollution et d'érosion des berges (liés à des extractions de granulats excessives ayant entraîné des déséquilibres morphodynamiques) ;
- le district d'aménagement du Val de Drôme constitué en 1987 par le regroupement de 33 communes pour engager des actions de développement local et d'environnement. Son intervention sur la rivière s'est orientée vers la restauration des berges et l'assainissement des collectivités ;
- le district de développement rural du Diois, composé de 52 communes, créé également en 1987 pour réaliser des aménagements divers et intervenir sur l'entretien du cours d'eau.

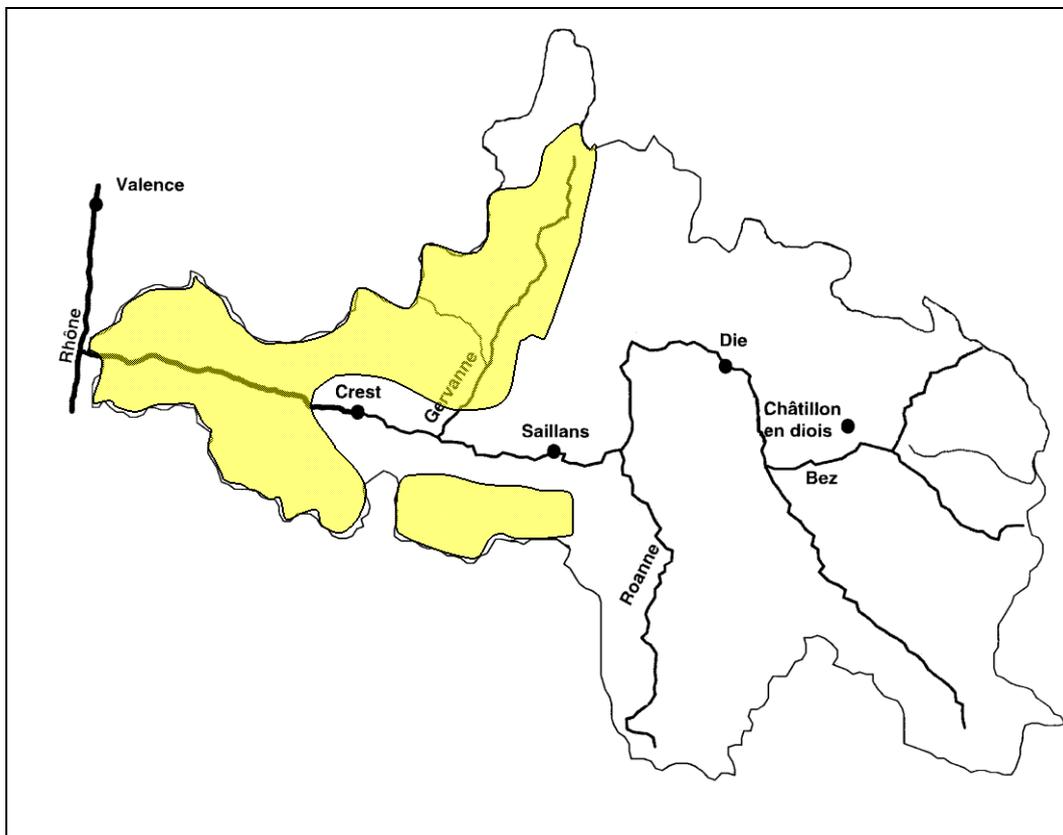
Ces trois entités ont en commun certaines portions de territoire<sup>82</sup>. Mais le partenariat entre ces structures, qui fera du bassin versant le territoire de référence, va se mettre en place progressivement. Il s'instaure à l'occasion du lancement d'un contrat de rivière, initié par le district d'aménagement du Val de Drôme (DAVD). Il se renforce ensuite avec l'engagement d'un SAGE, qui démarre pendant l'été 1992 et est approuvé en décembre 1997. Il est important de souligner que, dans le cas présent, un partage des rôles a été défini entre les protagonistes de la démarche pour éviter les conflits politiques : la présidence de la Commission Locale de l'Eau a été confiée au président du DAVD et la maîtrise d'ouvrage des études nécessaires à l'élaboration du SAGE est revenue au syndicat mixte, compte tenu de son territoire de compétence couvrant à la fois des portions amont et aval du bassin versant. Une fois le SAGE approuvé, il a été proposé que le syndicat mixte transforme ses statuts pour devenir la Communauté Locale de l'Eau, maître d'ouvrage public de réalisation du SAGE.

---

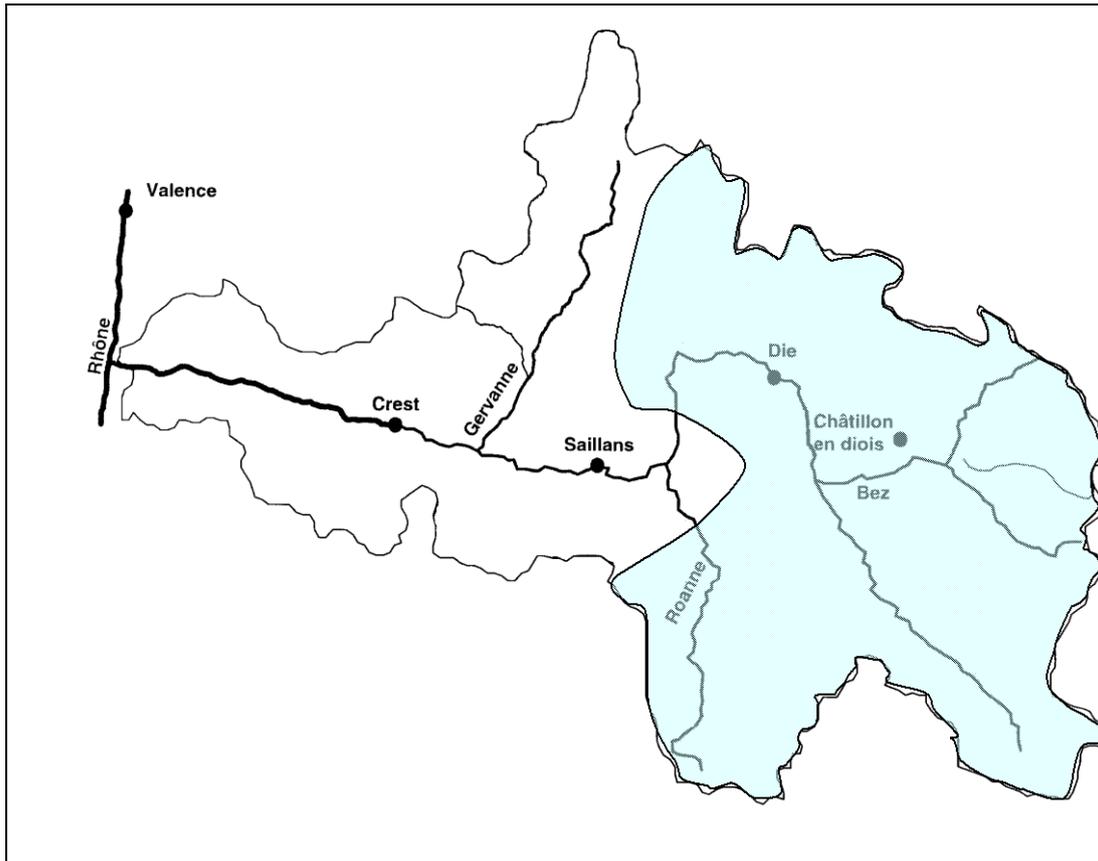
<sup>82</sup> Il y a en effet un recouvrement de portions de territoires entre le syndicat mixte et le district du Val de Drôme d'une part, entre le syndicat mixte et le district du Diois d'autre part.



*Figure 11 : Le territoire du Syndicat mixte de la rivière Drôme au sein du bassin versant*



*Figure 12 : Le territoire du District d'aménagement du Val de Drôme au sein du bassin versant*



*Figure 13 : Le territoire du District de développement rural du Diois au sein du bassin versant*

L'exemple de la Drôme illustre une situation relativement commune où la problématique de gestion du bassin versant s'exprime dans un espace composé d'une mosaïque institutionnelle : différentes structures interviennent sur des portions de rivière et prennent en charge des questions précises. La prise en compte réelle du bassin versant passe alors par la désignation (ou la création) d'une structure de coordination dont l'action va venir compléter (ou remplacer) celle d'autres entités revendiquant leurs spécificités et leur propre légitimité. Pour être reconnue et acceptée, cette structure doit être en mesure d'apporter une plus-value par rapport à la situation antérieure (de nouveaux services rendus, un élargissement des moyens d'action,...). Elle doit également définir les modalités de participation de chaque partenaire, qui doivent être différenciées selon la situation géographique de chacun et l'intérêt retiré des actions proposées<sup>83</sup>.

La reconnaissance du bassin versant comme espace fonctionnel est donc étroitement dépendante de la dynamique de partenariat institutionnel créée autour d'objectifs structurants. Elle passe par un processus d'apprentissage de la gestion en commun d'un même environnement, par la construction d'une conscience patrimoniale et par l'expression d'une identité communautaire.

Le réseau hydrographique joue un rôle de fil conducteur et devient le dénominateur commun des collectivités du bassin pour lesquelles les projets envisagés représentent une opportunité.

<sup>83</sup> La participation financière de chacun au fonctionnement d'une structure commune est généralement fondée sur des critères tels que le linéaire de rivière d'une commune adhérente, son potentiel fiscal, sa population,...

L'intervention sur la rivière à l'échelle de son bassin entraîne donc une recomposition des territoires institutionnels et une redistribution des tâches entre les différents maîtres d'ouvrage publics présents sur le terrain.

En l'absence d'une dynamique de partenariat inter-collectivités, le bassin versant hydrographique a peu de chance de devenir un territoire de référence. Les exemples d'opérations d'aménagement de rivière ne dépassant pas les frontières communales ou celles des agglomérations sont nombreux. C'est le cas des actions de valorisation des cours d'eau en milieux urbains où le cours d'eau constitue simplement une opportunité pour améliorer le cadre de vie, promouvoir le patrimoine bâti, réintroduire la nature dans la ville ou créer de nouvelles formes de sociabilité (Hubert et Olivry, 1987). Initiées par les élus locaux, ces opérations portent essentiellement sur l'aménagement des berges et leur ouverture au public, en opérant un choix judicieux des techniques de restauration et de maintenance du milieu aquatique. Elles sont réalisées généralement en régie directe par les techniciens locaux qui assurent également l'entretien courant des aménagements<sup>84</sup>. A la faveur d'une redécouverte de la rivière urbaine, viennent parfois se greffer aux projets initiaux des actions relatives à l'assainissement des eaux usées et pluviales<sup>85</sup>. S'opère alors un changement de territoire mais qui se limite au bassin versant artificiel constitué par le réseau d'assainissement. On se retrouve dans une configuration où il s'agit de gérer le cycle urbain de l'eau à l'échelle d'une agglomération.

La prise en charge d'un bassin hydrographique par une institution supracommunale confère à la rivière une fonction fédérative. Reste cependant un problème majeur non encore résolu : celui de la légitimité électorale de la structure porteuse d'une solidarité amont-aval. Si l'action des gouvernements locaux est sanctionnée par le processus d'élection, tel n'est pas le cas pour les structures de coopération territoriales. Cet aspect est d'autant plus important dans un contexte où il est question d'institutionnalisation de l'action collective<sup>86</sup>.

En outre, ces nouvelles entités sont composées d'acteurs appartenant au système politique et bureaucratique local : élus et techniciens collectivités territoriales. Leurs relations avec les usagers de l'eau et plus globalement avec les citoyens sont relativement restreintes, à l'exception de certaines formes de concertation engagées à l'occasion de projets particuliers ou dans le cadre de procédure de planification (contrats de rivière, SAGE), ou encore lorsqu'un partenariat est développé avec certaines catégories d'usagers<sup>87</sup>. En fait, ces nouveaux maîtres d'ouvrage instaurent des rapports privilégiés avec les administrations en

---

<sup>84</sup> Ce sont généralement les agents du service des espaces verts qui interviennent, parfois en collaboration avec ceux de l'assainissement. Dans certains cas, un service d'environnement est mis en place pour coordonner les opérations.

<sup>85</sup> Le développement des pratiques de loisir en relation avec la rivière et la fréquentation du site par les habitants induisent généralement une demande sociale de reconquête de la qualité des eaux.

<sup>86</sup> Le modèle d'institutionnalisation de l'action collective, mais aussi celui de régulation croisée (évoqué dans le paragraphe suivant) sont développés dans la seconde partie au niveau de la section 3 du chapitre 3.

<sup>87</sup> Il existe en effet des exemples où l'institution en charge de la rivière organise un partenariat avec des usagers sous la forme de conventions (associations de pêche assurant des missions d'entretien, associations de protection de la nature gérant des espaces naturels). D'autres formes de participation peuvent également être mises en place. On peut citer le cas de l'Etablissement public interdépartemental de la Dordogne qui a mené en 1990 un large processus de concertation sur le bassin de la Dordogne, en dehors de toute procédure formalisée, qui a permis d'aboutir à la signature d'une charte.

charge de la gestion de l'eau. Au fur et à mesure que leur poids politique s'affirme, ils deviennent les interlocuteurs légitimes de l'Etat et de ses services. Une autre forme de régulation croisée voit le jour, où les notables communaux sont remplacés par les élus de l'institution de coopération territoriale. Elle s'opère à un échelle territoriale différente mais elle est proche de la régulation croisée mise en évidence par P. Grémion (1979).

### 3.3 Le bassin versant est-il un territoire virtuel ou réel ?

Le bassin versant constitue en sorte un « terrain d'entente » entre des administrations et des experts, qui n'emporte pas nécessairement l'adhésion des élus locaux. Pour l'administration, son recours relève d'un souci de normalisation et de rationalisation de la gestion de l'eau. Pour les experts, qu'ils soient issus du monde scientifique (hydrologues, géomorphologues, hydrobiologistes,...) ou du monde associatif (pêche, protection de la nature,...), le bassin versant s'impose pour des questions de cycle de l'eau ou de continuum morphodynamique et écologique.

La prise en compte de cette entité pour gérer l'eau et les milieux aquatiques participe d'une redécouverte du territoire local auquel on attribue la capacité de fabriquer de la cohérence politique, de construire de nouveaux réseaux d'acteurs et de produire de la « *démocratie participative* » autour de la conservation d'un patrimoine<sup>88</sup>. Cependant dans la pratique, le territoire considéré est plus souvent un espace approché du bassin hydrographique que cette entité physique au sens strict<sup>89</sup>.

Faire référence au bassin versant conduit à s'interroger sur la « bonne échelle » pour l'action et donc sur « le territoire le plus pertinent ». Il se présente au départ comme un espace virtuel qui ne devient une réalité géopolitique qu'au terme d'un processus d'apprentissage et d'appropriation par les acteurs de terrain. Ce processus prend forme au sein de structures institutionnelles créées dans le but de porter des projets et des programmes d'action. Il contribue à l'affirmation des formes de gestion décentralisées. Tout en ajoutant des niveaux de décision supplémentaires, la référence au bassin versant ne semble pas pour autant favoriser une fragmentation et un émiettement des pouvoirs qui rendraient impossibles la résolution de problèmes concrets. Elle provoque une recomposition des territoires politiques et fait émerger de nouveaux rapports entre les acteurs. Elle produit des effets qui n'étaient pas nécessairement escomptés au départ, à savoir l'apparition de nouvelles formes de régulation et une autonomisation des institutions mises en place pour concrétiser la gestion par bassin versant. Ces effets indirects entraînent un repositionnement de l'Etat central dont l'objectif est conserver un pouvoir de contrôle sur les institutions créées.

---

<sup>88</sup> Elle s'exprime dans une société qui s'affranchit de ses frontières économiques et politiques mais aussi de son ancrage historique au territoire. S'il est sans doute exagéré de considérer que l'on a affaire à une société « hors-sol », il faut néanmoins reconnaître que son fonctionnement repose en partie sur une économie déterritorialisée où l'enjeu est moins de maîtriser un territoire que d'accéder à un réseau d'échange. Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication ou encore la mondialisation de l'économie accentuent ce phénomène.

<sup>89</sup> Rappelons qu'à l'échelle des circonscriptions de bassins (agences de l'eau et comités de bassins), les territoires de compétence ont été définis en trichant avec les réalités physiques. A un échelon inférieur, les espaces de gestion retenus correspondent davantage à des territoires de projets qu'à des territoires physiques.

Cette situation est bien visible dans le cas des organismes de bassin, dont la création est corrélative à une prise de conscience de la dégradation de la qualité des eaux et de la nécessité d'instituer un outil fiscal permettant de disposer de ressources financières pour agir. Une approche à la fois stratégique et opérationnelle de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques s'est constituée à travers le fonctionnement d'un système composé d'instances délibératives (les comités de bassin) et d'instances exécutives (les agences de l'eau). En redistribuant les fonds constitués par les redevances et en contractualisant nombre d'opérations, les organismes de bassin ont développé des relations privilégiées avec les collectivités, les industriels et les agriculteurs<sup>90</sup>. Ils ont été amenés à remplir des fonctions de coordination des actions publiques en matière de gestion de l'eau. De part l'impératif de connaissance des milieux aquatiques lié à leurs compétences financières, ils sont devenus une plaque tournante de l'information dans le domaine de l'eau. Leur champ d'intervention, centré dans un premier temps sur la lutte contre la pollution des eaux, s'est progressivement élargi pour porter sur la gestion équilibrée des milieux aquatiques<sup>91</sup>.

La circonscription hydrographique devient ainsi un lieu d'expression d'une régulation croisée entre l'Etat et les organismes de bassin qui deviennent des instruments de patrimonialisation<sup>92</sup>. Mais au fur et à mesure que le pouvoir de ces derniers grandit, que leur légitimité et leur autonomie s'affirment, l'Etat central va chercher à renforcer son contrôle. Cette reprise en main s'est traduite concrètement à travers une mission d'expertise sur l'efficacité économique du système que le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a commandité au Commissariat général du plan en 1997. Les conclusions de

---

<sup>90</sup> Depuis leur création, les agences de l'eau ont recours à l'outil contractuel pour renforcer leurs actions en matière de gestion de la ressource en eau et plus spécifiquement de la lutte contre les pollutions. Différents types de contrats coexistent. Ils sont signés entre l'établissement public et une catégorie d'utilisateur : les industriels, les agriculteurs ou les collectivités territoriales. Ces contrats précisent les opérations bénéficiaires (création d'une station d'épuration, réhabilitation ou construction d'un réseau d'assainissement, mise en œuvre de techniques de réduction de la pollution industrielle et/ou de consommation d'eau, réalisation de réseaux d'adduction d'eau potable des communes rurales, modification des pratiques agricoles,...) et le montant des aides financières mises à la disposition du contractant. L'usage du contrat par les agences de l'eau n'est pas étranger à l'insuffisance du rôle incitatif des redevances prélevées auprès des usagers de l'eau.

<sup>91</sup> Les organismes de bassin vont être considérés par l'Etat comme « le bras armé » de la politique nationale de l'eau. Dans cette optique, l'administration centrale va vouloir faire jouer aux agences de l'eau un rôle actif dans la lutte contre les inondations. Ces dernières refusent en faisant valoir qu'il n'existe aucune redevance à ce sujet (les redevances constituant des ressources affectées). Cela ne les empêche pas cependant de participer au financement d'ouvrages jouant un rôle dans la réduction des crues ou à des programmes d'études consacrés à la gestion de ce risque naturel. Mais leur participation intervient au titre de la gestion de la ressource dans sa globalité. Cette question, récurrente depuis plusieurs années, a donné lieu à des réflexions sur la possibilité de créer une redevance spécifique « inondation ». Intervenues à un moment où le prix de l'eau potable augmentait, notamment sous l'effet d'un accroissement de la redevance assainissement, ces réflexions n'ont pas abouti. La nouvelle loi sur l'eau en projet pourrait apporter une concrétisation à ce sujet. En attendant des moyens détournés ont été recherchés et depuis 1997, par décision du Ministère de l'environnement, les agences de l'eau alimentent un fonds de concours destiné à la lutte contre les inondations par l'entretien et la reconquête des zones d'expansion des crues (110 millions de Francs par an). Cette décision est à mettre en relation avec le Plan décennal de restauration des rivières engagé en 1994 (circulaire du 24 octobre 1994) et repris dans le chapitre III de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>92</sup> L'Etat central en confiant, par voie législative, aux comités de bassin la mission d'élaborer et de suivre la mise en œuvre des SDAGE reconnaît la légitimité des organismes de bassin et confirme l'intérêt du cadre territorial d'intervention retenu en 1964. Par ailleurs, l'abandon de la dénomination « d'agences financières de bassin » au profit « d'agences de l'eau » est révélateur de l'élargissement du champ d'intervention des structures de bassin.

cette expertise, ainsi que celle d'un autre rapport établi en 1998 par la Cour des comptes vont être utilisées pour engager une réforme de la politique de l'eau<sup>93</sup>.

Les premières réflexions à ce sujet, étant menées parallèlement à la mise en place d'une fiscalité écologique, le ministère de tutelle des agences en accord avec le Ministère des finances a proposé d'étendre à l'eau la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), alors en cours de mise en place<sup>94</sup>. A travers ce moyen détourné, l'Etat a pensé pouvoir mettre fin à l'autonomie des organismes de bassin jugée excessive par le gouvernement. Cette idée n'a cependant pas été concrétisée. Le projet d'une nouvelle loi sur l'eau a alors pris le relais. Présenté une première fois en Conseil des ministres le 20 mai 2000 puis une seconde fois en juin 2001, ce projet prévoit de confier au Parlement plusieurs nouvelles missions : voter les redevances des agences de l'eau, encadrer les règles relatives aux assiettes et aux taux de référence, fixer les critères de leurs modulations éventuelles et déterminer les priorités nationales d'action des agences de l'eau pour la durée de leurs programmes d'intervention<sup>95</sup> (sur proposition du gouvernement et après consultation des instances de bassin). Afin d'améliorer l'application du principe pollueur-payeur, le projet envisage également de réformer les redevances déjà en place (notamment les redevances de pollution domestique et de consommation d'eau), d'élargir le système par la mise en place d'une redevance spécifique sur les excédents d'azote d'origine agricole et d'étendre l'application des redevances à la modification de l'écoulement ou du régime des eaux<sup>96</sup>.

Comme on le voit, les changements souhaités ne remettent pas en cause le système instauré en 1964. Les circonscriptions de bassin font partie intégrante de la politique de gestion de l'eau. En outre, l'expérience acquise en la matière a sans aucun doute facilité l'adoption de la référence au bassin versant à un échelon inférieur. Toutefois, à ce niveau plus local, le

---

<sup>93</sup> Le rapport de la Cour des comptes souligne notamment que « Les agences de l'eau bénéficient d'une large délégation de compétence. La politique mise en œuvre par ces dernières et l'importance des sommes en jeu justifieraient une meilleure information du Parlement sur leur activité ».

<sup>94</sup> L'intégration des redevances des agences dans la TGAP est présentée comme le moyen pour sauver ce système menacé d'inconstitutionnalité. Les propos tenus à ce sujet par Dominique Voynet le 27 juillet 1998 devant les présidents des Comités de bassin et des Agences de l'eau se veulent rassurant : « *La TGAP n'est pas un impôt supplémentaire. Elle est un instrument de modernisation, de simplification et de dynamisme de la fiscalité écologique, au service d'une véritable application du principe pollueur-payeur.... Elle a vocation à s'appliquer aux redevances perçues par les agences de l'eau.... La TGAP intégrera donc les redevances dès 2000 mais pas avant car j'ai souhaité prendre avec vous tout le temps nécessaire pour discuter et se mettre d'accord sur les modalités de mise en œuvre.... La mise en œuvre de la TGAP pour les redevances des agences sera accompagnée d'un dispositif permettant les plus grandes garanties : le vote par le Parlement d'une loi de programmation définissant les programmes d'intervention quinquennaux des agences (en recettes comme en dépenses), une déclinaison annuelle de la loi de programmation par la loi de finances prise après avis des comités de bassin, la mise en place d'un compte spécial du Trésor encaissant les produits des redevances et les reversant ensuite aux agences, la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectif avec chacune des agences garantissant la pérennité du financement et le niveau de ce financement.* ».

<sup>95</sup> Le projet de loi, constituant une retranscription dans le droit français de la directive cadre 2000/60/CE, prévoit de porter les programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau de 5 à 6 ans pour être en conformité avec cette directive.

<sup>96</sup> A travers ces redevances, l'aggravation des dommages causés par les inondations du fait des aménagements pourrait être prise en compte. Les imperméabilisations nouvelles liées à des aménagements urbains (à l'exclusion des emprises au sol des logements) et aux infrastructures de transport deviendraient redevables. De la même manière, les réductions nouvelles des champs d'expansion des crues supérieures à 100 hectares donneraient lieu à redevances.

processus d'intégration est largement inachevé. Parce que plus proche des contraintes politiques du terrain et en relation directe avec les conflits de gestion, la prise en compte des espaces géographiques est ici plus délicate. L'ajustement des territoires politiques à la réalité physique du cycle de l'eau dépend de l'existence d'enjeux structurants et d'objectifs partagés.

Au niveau local, la référence au bassin versant est apparue lorsque collectivités territoriales se sont impliquées dans la gestion des rivières pour traiter des problèmes auxquelles elles étaient confrontées et dont la résolution supposait de dépasser les frontières communales. L'importance prise par les questions environnementales et l'accroissement d'une demande sociale à cet égard ont joué un rôle notable dans le développement d'une politique d'intervention directe des collectivités. Reconnues par l'Etat et traduites à cet effet dans le droit de l'eau, leurs compétences en matière de maîtrise d'ouvrage sur les hydrosystèmes ont été officialisées bien avant la décentralisation de 1982 et n'ont cessé d'être renforcées depuis<sup>97</sup>.

Avec la décentralisation, les collectivités se sont engagées dans un processus de transition institutionnelle pour acquérir leur autonomie et leur légitimité dans la gestion des affaires locales. Contrairement aux aspects de développement économique, les questions relatives à l'aménagement des rivières n'ont pas constitué la priorité. Elles se sont souvent exprimées à l'occasion de dysfonctionnements majeurs nécessitant la mise en œuvre de programmes d'intervention dépassant les limites administratives traditionnelles. La recherche de modes d'organisation coopératifs et de mécanismes de solidarité amont-aval pour répondre à des situations d'urgence a été le ferment pour que s'opère un changement de l'espace d'action. Dans le meilleur des cas, cette dynamique a entraîné la signature d'un « pacte territorial » pour mettre en œuvre des programmes d'intervention sur l'ensemble d'une rivière. Ces accords de coopérations restent fragiles car ils sont soumis à des contraintes politiques. Ils peuvent être temporaires et prendre fin une fois la mission achevée (restauration d'une rivière, construction d'un ouvrage,...). Ce n'est que lorsque la rivière parvient au rang de patrimoine commun que sa gestion, à une échelle géographique proche des réalités physiques, peut devenir durable. C'est au travers de la notion de service rendu par la rivière que peut se construire une nouvelle identité territoriale.

L'affirmation du bassin versant ou d'un espace approché pour gérer la rivière va conduire à la création de structures supracommunales ayant des tailles et des objectifs variables, qui vont acquérir au fil du temps autonomie et légitimité. En modifiant les territoires de référence pour l'action, les institutions créées à partir de l'expression de nouvelles formes de solidarités vont favoriser une mutualisation des risques et des contraintes liées à l'eau mais aussi la réalisation d'opérations d'intérêt commun. De fait, elles contribuent à une rationalisation de la gestion de

---

<sup>97</sup> Le projet de loi sur l'eau présenté en Conseil des ministres en juin 2001 consacre d'ailleurs un chapitre spécifique au renforcement des possibilités d'intervention des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de gestion des cours d'eau. Comme si leur implication sur les rivières non domaniales était aujourd'hui une évidence, le chapitre en question ne fait référence qu'aux cours d'eau domaniaux. Le transfert de compétence en matière de voies navigables au profit des régions depuis 1989 ayant montré que celles-ci concédaient systématiquement la gestion des voies d'eau concernées aux départements, la loi prévoit d'ériger ces derniers en collectivités locales de droit commun compétentes en matière de création, d'aménagement et d'entretien des canaux et cours d'eau domaniaux. La principale innovation de la loi concerne la possibilité de compléter ce transfert de compétence par un transfert de propriété du domaine concerné. La création d'un domaine public fluvial départemental ou interdépartemental deviendrait possible (pour les cours d'eau ne présentant pas d'intérêt national et afin de réaliser des opérations purement locales). Toutefois, la police des eaux restera de la compétence de l'Etat.

la ressource en eau et à une valorisation des milieux aquatiques sur l'espace considéré. Ces nouvelles structures ne sont que l'un des éléments favorisant l'adoption du bassin versant comme terrain d'action.

L'autre facteur important est constitué par les procédures de planification permettant d'intervenir sur l'aménagement des cours d'eau. En « imposant » le bassin versant comme périmètre d'intervention, elles participent à la diffusion de ce modèle de gestion au plan local. Elles peuvent donc servir de levier pour transformer un territoire virtuel en espace réel de solidarité. Ces dernières présentent en outre l'intérêt de démocratiser l'action publique dans ce domaine en associant à l'élaboration des projets de nouveaux acteurs, autres que l'Etat et les collectivités. Parce qu'ils proposent l'élaboration de projets sur la base d'un processus de concertation entre acteurs politiques, socio-économiques et administratifs, les outils de planification peuvent aider à la construction d'un espace identitaire au sein duquel se dégage un intérêt communautaire.

Cet aspect est d'autant plus important à souligner qu'au niveau local les institutions évoquées constituent avant tout des maîtres d'ouvrage qui, tout en agissant au nom d'un intérêt collectif, n'opèrent pas une restructuration des territoires sur le plan de la représentation des intérêts de la société civile. Contrairement à ce que l'on observe à l'échelle des circonscriptions de bassin, où les comités de bassin constituent des lieux d'apprentissage de la gestion collective, au plan local la mise en place d'une coopération supracommunale ne s'accompagne pas de l'exercice d'une telle activité. Comme nous allons le voir ci-après, ce sont les procédures de planification qui vont permettre son expression.

#### **4. L'approche procédurale en matière de planification des hydrosystèmes au niveau local**

La planification dans le domaine de la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques est restée jusqu'à une période récente très embryonnaire<sup>98</sup>. La volonté planificatrice de l'Etat s'est d'abord traduite par la mise en place d'outils d'orientation à vocation sectorielle et appliqués dans les limites des circonscriptions administratives. Citons tout d'abord les cartes départementales d'objectifs de qualité, issues de la loi sur l'eau de

---

<sup>98</sup> A la naissance de la DATAR en 1963, les liens créés entre aménagement du territoire et gestion de la ressource en eau pouvaient laisser penser à un essor de la planification dans le domaine de l'eau. A notre connaissance, aucun programme de planification à l'échelle nationale n'a été produit sur ce champ de l'action publique. Seules des orientations générales ont été inscrites dans les V<sup>ème</sup> et VI<sup>ème</sup> Plans, davantage dans le but d'accompagner les premiers pas de la loi sur l'eau de 1964 que dans une volonté planificatrice. On peut cependant signaler que le Comité interministériel à la qualité de la vie (CIQV), rattaché auprès du Ministre de l'environnement, a adopté en 1978 un schéma général de développement à long terme de la ressource en eau et de reconquête de la qualité des eaux au niveau national. Ce dernier, qui indiquait les lignes d'action à suivre sur 15 ans, ne comportait ni échéancier de réalisation précis, ni d'évaluation des impacts financiers. Il a donc été très rapidement abandonné. Ce document était accompagné d'un outil d'intervention sur le terrain : le Schéma d'Aménagement des Eaux. Elaborée par les services de l'Etat et établie par unités hydrographiques mais pas nécessairement à l'échelle du bassin versant, cette procédure devait reprendre et préciser les objectifs nationaux (tant qualitatifs que quantitatifs) en les assortissant d'un échéancier prévisionnel de travaux et de moyens à mettre en œuvre pour satisfaire divers usages de l'eau. Elle devait servir de guide pour des décisions individuelles ou collectives. Même si différents projets ont été engagés sur le territoire national, aucun schéma d'aménagement des eaux n'a été approuvé.

1964. Evoquons ensuite les schémas départementaux de vocation piscicole, instaurés par voie de circulaire en 1982 puis intégrés à la loi sur la pêche de 1984. Ces deux types de documents ont en commun leur échelle d'application (le département), leur durée de vie (10 ans) et leur caractère spécifique (la qualité des eaux pour le premier, la ressource halieutique pour le second). Bien que non opposables aux tiers, une fois approuvés ils engagent l'action de l'administration et des personnes publiques qui doivent en tenir compte lors de la délivrance d'autorisation de police (normes de rejet établies à partir des objectifs de qualité) ou lors de la réalisation d'aménagement. Ils traduisent l'amorce d'une démarche de gestion plus intégrée et les prémisses d'une approche procédurale en matière de planification des hydrosystèmes.

A l'origine les objectifs de qualité, établis à partir d'un inventaire du degré de pollution des eaux superficielles, devaient faire l'objet de décrets en Conseil d'Etat fixant par tronçon de cours d'eau ou par plan d'eau des objectifs de dépollution et les délais pour les atteindre. La lourdeur d'élaboration de ces décrets a conduit le législateur à lui substituer, par voie de simple circulaire, la pratique des cartes départementales d'objectifs de qualité. Etablies par les services de l'Etat en charge de la police des eaux, leur élaboration ne donne pas lieu à un travail collectif mais uniquement à consultation d'acteurs institutionnels (services administratifs, Conseil général, Comité départemental d'hygiène, Comité de bassin, Chambres consulaires). Ce document est le reflet d'une approche dite substantielle : il s'agit d'atteindre des objectifs définis à partir de normes, au départ nationales puis, à partir de 1991, européennes (suite à la retranscription en droit français de différentes directives). Les cartes départementales d'objectifs de qualité sont sans doute amenées à disparaître lorsque la retranscription de la directive du 23 octobre 2000 dans le droit français sera effectuée. Ce texte européen prévoit la définition d'objectifs environnementaux pour toutes les catégories d'eaux (eaux intérieures de surface, eaux de transition<sup>99</sup>, eaux souterraines) dans le cadre de plans de gestion définis à l'échelle des districts hydrographiques. De nouveaux paramètres seront pris en considération (paramètres biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physicochimiques, polluants spécifiques) et de nouvelles normes précisant une qualité écologique à atteindre seront retenues.

Les schémas départementaux de vocation piscicole (SDVP) ont pour objectif de définir à moyen terme des orientations et des objectifs de gestion des milieux aquatiques, tant sur le plan de leur protection que de leur mise en valeur et de leur restauration. Bien que fortement orientés en direction de la pêche, ils constituent des outils de préservation et de mise en valeur des milieux aquatiques<sup>100</sup>. La première génération des SDVP a été élaborée par les services de l'Etat en charge de la police de la pêche. Mais dès l'adoption de la loi pêche en 1984, la maîtrise d'ouvrage d'élaboration de ces schémas va souvent être confiée aux instances de pêche (fédérations départementales et associations agréées). Cette catégorie d'usager devient un interlocuteur privilégié de l'administration. Contrairement à l'outil précédent, le document final va être issu d'une concertation entre différents acteurs locaux (les administrations départementales, le Conseil général, les présidents de syndicats intercommunaux, les

---

<sup>99</sup> Les eaux de transition correspondent aux masses d'eau de surface proches des embouchures de rivières, partiellement salines en raison de leur proximité d'eaux côtières mais fondamentalement influencées par des courants d'eau douce.

<sup>100</sup> L'appellation « vocation piscicole » fait que cet outil est perçu comme étant destiné uniquement à la promotion de la pêche. Aussi, pour éviter une interprétation jugée trop restrictive, plusieurs départements ont rebaptisé le document et parlent de schéma de gestion des milieux aquatiques.

présidents d'associations agréées de pêche,...), associés au sein d'un groupe de travail pour définir des orientations de gestion et des programmes d'action sur les milieux aquatiques<sup>101</sup>.

La planification des hydrosystèmes au niveau local prend son essor dans la foulée, tout d'abord avec les contrats de rivières, ensuite avec les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). A travers ces nouveaux outils, on assiste à un changement d'échelle spatiale (de l'espace administratif on passe au bassin versant), à une évolution des termes de gestion (d'une démarche sectorielle on tend vers une approche globale des écosystèmes) et à une transformation des modes d'élaboration des projets (notamment à travers un élargissement du champ de l'expertise et l'implication d'un nombre plus important d'acteurs au processus de décision). Le contrat de rivière, parce qu'il utilise la voie contractuelle, est considéré ici comme une étape transitoire dans l'exercice d'une planification concertée. Les SDAGE et les SAGE, relevant d'une planification dite réglementaire, constituent une phase plus aboutie et complémentaire de la précédente.

L'instauration de ces outils de planification ne peut être comprise qu'en tenant compte de l'évolution des modes d'action publique. Cette évolution montre que l'Etat, de moins en moins capable d'imposer, est désormais contraint de privilégier la négociation et la persuasion afin d'obtenir l'adhésion et le consentement des acteurs locaux. Dans ce contexte, les politiques publiques apparaissent de plus en plus comme étant construites en association avec les intéressés ou leurs représentants. Ce changement se traduit par le développement de politiques procédurales ou constitutives. D'une certaine manière, les transformations qui s'opèrent renvoient à la question de la construction d'un intérêt général au niveau local<sup>102</sup>.

Le terme de politique procédurale revient à Pierre Lascoumes (1997). Il désigne un type d'action publique qui opère par la mise en place d'instruments de connaissance, de délibération et de décision. Une politique procédurale institue une construction localisée et plurielle de l'action publique dont le sens et le contenu restent à produire par délibération collective. Son objectif central concerne l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées entre des acteurs pluriels, permettre un ajustement des intérêts en jeu en amont des décisions et favoriser la formulation d'accords collectifs.

---

<sup>101</sup> L'intérêt des SDVP (établis sur la plupart des départements) s'est trouvé renouvelé avec l'instauration des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Les informations qu'ils contiennent peuvent être utilisées lors des premières phases d'élaboration des SAGE (état des lieux et diagnostic) puis au cours des étapes conduisant à la définition d'options de gestion.

<sup>102</sup> Sylvie Caudal-Sizaret (1993) souligne que la notion d'intérêt général joue un rôle majeur en droit public car elle commande toute l'action de l'administration ainsi que l'ensemble des activités des pouvoirs publics. Tout en reconnaissant que son caractère flou empêche de donner à cette notion une définition générale, elle propose de retenir que « *l'intérêt général est un ensemble de nécessités qui, par leur caractère transcendant ou exclusif de tout profit, empêche de laisser libre jeu à l'initiative privée* ». Jean-Claude Thoenig (1987) précise que c'est dans ce cadre que les ingénieurs des grands corps de l'Etat se percevaient comme légitimes dans leur action au cours des années 1970. Jean-Marc Offner (1989) ajoute que l'intérêt général permet aux fonctionnaires de l'Etat, intervenant dans des domaines techniques (les transports dans le cas de l'article cité), de développer « *une motivation supérieure derrière laquelle ils se retranchent pour motiver leur action* ». Mais cette vision non contingente de l'intérêt général est aujourd'hui largement battue en brèche, notamment par les juristes eux-mêmes qui s'accordent pour reconnaître qu'il est aussi le produit d'une évaluation pratique. L'intérêt général d'un projet se fonde désormais sur des actes évalués selon des critères d'efficacité économique, sociale, écologique,... afin d'apprécier son opportunité. Plus que jamais, il ne pourrait donc être défini qu'en pratique, par le jeu d'interactions complexes entre des acteurs variés : élus, représentants socio-économiques, agents de l'administration, etc. (Rangeon, 1986).

Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996), la puissance publique intervient dorénavant par la formulation de politiques constitutives. Ces dernières présentent les caractéristiques suivantes. Elles ne disent pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elles se contentent de définir des procédures organisationnelles qui servent de cadre d'action, sans que soit présumé pour autant le type d'accord entre les acteurs qui devra être retenu ni leur degré d'implication dans le processus. Le nombre d'acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaire pour l'échange. Le recours à ce mode d'action est guidé par la recherche d'interlocuteurs collectifs.

Avec les nouveaux dispositifs de planification mis en place pour la gestion des milieux aquatiques, cette configuration transparaît au travers de deux dimensions majeures :

- une institutionnalisation de lieux de négociation, où s'opèrent des processus d'ajustements en amont de l'intervention publique (ajustements jugés à la fois plus rapides et plus justes) ;
- une intervention de la puissance publique, représentée au niveau local par l'administration en charge de la police de l'eau, pour énoncer les intérêts à prendre en compte (notamment en terme de servitudes et de normes à respecter en vertu de la législation en vigueur) et faire appliquer des règles du jeu (précisées dans les textes qui régissent les procédures) qui sont suffisamment générales pour laisser des marges de manœuvre pour permettre une adaptation à la réalité du terrain.

En matière de gestion des rivières, il ne faut pas voir dans le déploiement d'une approche procédurale un abandon de la rationalité substantielle, qui passe par la définition et l'application de normes de gestion. Il n'y a pas non plus substitution d'un mode d'action publique par un autre, mais au contraire un développement fonctionnel de la planification et de la réglementation. A travers l'usage des procédures planificatrices, il s'agit de favoriser l'acceptation des règles de gestion existantes et de faciliter leur application. On peut y voir la volonté de « contractualiser » la politique réglementaire et de légitimer des décisions publiques. L'idée selon laquelle l'autorité de l'Etat s'exercerait plus efficacement en s'appuyant non plus sur des procédés de contrainte mais sur le consentement est bien présente dans le cas de la planification locale des hydrosystèmes. Le recours à ce mode d'intervention offre la possibilité, pour chaque territoire, de définir « démocratiquement » ses propres objectifs et de choisir de manière décentralisée les moyens les mieux appropriés pour y parvenir. Le développement des procédures de planification dans le domaine de l'eau répond donc aux exigences locales issues de la décentralisation et à une demande générale de participation de la société civile.

L'ensemble de ces facteurs explicatifs, attachés à une transformation générale des politiques publiques, ne doivent pas faire oublier que la mise en place des nouveaux outils est aussi liée à l'existence sur le terrain de désaccords autour de la gestion de l'eau. L'un des enjeux consiste, par leur utilisation, à réduire ou à régler des conflits d'usage de l'eau et des milieux aquatiques. Aussi, peut-on considérer ces instruments d'intervention comme des « *concessions procédurales* » faites par l'Etat gestionnaire<sup>103</sup>. Notons enfin que certaines expérimentations menées sur le terrain en dehors de toute cadre officiel ont pu servir pour

---

<sup>103</sup> Le terme de « concession procédurale » est emprunté à Cécile Blatrix (2000).

donner forme aux procédures créées. On peut alors supposé qu'il y a recyclage et habillage procédural de pratiques existantes<sup>104</sup>.

En repartant de la chronologie de mise en place des procédures de planification étudiées, nous présenterons successivement les contrats de rivière puis les SDAGE et les SAGE, en insistant sur la pratique constatée au cours des recherches réalisées. Seule une étude du fonctionnement réel des structures porteuses des projets et une analyse de la forme de ces projets permet d'apporter un point de vue éclairé sur la réussite ou l'échec des outils de planification.

#### **4.1 D'une planification contractuelle ...**

Le contrat de rivière, né en 1981, fait partie des pratiques dites conventionnelles. Ce terme désigne des actes administratifs qui règlent des rapports entre deux ou plusieurs personnes ou institutions, créent des droits et des obligations pour leurs auteurs. Sont ainsi regroupés sous ce vocable les contrats, les conventions et les chartes<sup>105</sup>. Avant de présenter le contrat de rivière, nous soulignerons l'importance accordée à l'activité conventionnelle dans l'action publique.

L'administration présente généralement l'utilisation des activités conventionnelles comme le choix rationnel de l'instrument le plus adéquat à une situation donnée et comme un moyen pour les pouvoirs publics de remobiliser les acteurs locaux sur des objectifs de gestion jugés prioritaires (Lascoumes et Valluy, 1996). Cette forme d'action publique est particulièrement intéressante car elle traduit le développement d'une culture de négociation permanente et de recherche de compromis au sein des pouvoirs publics (Faure, 1997). Elles relèvent donc d'une logique managériale pour laquelle les questions de stratégie, de flexibilité, d'efficacité et de concertation tiennent une place notable. Ce mode d'intervention a en effet pour ambition de procéder à une mise en débat explicite des objectifs et des moyens d'action entre les différentes parties prenantes. Remarquons au passage que les échanges entre l'Etat tiennent toujours une place centrale dans les négociations, même si ceux-ci sont élargis en direction du monde des associatif et des entreprises.

Les juristes relèvent cependant des difficultés d'insertion des techniques conventionnelles dans le droit positif. Sylvie Caudal-Sizaret (1993) note que les difficultés se situent d'abord dans la combinaison de ces conventions avec les règles et les principes de police

---

<sup>104</sup> Il est cependant difficile d'évaluer le rôle effectivement joué par la publicisation d'opérations expérimentales de gestion dans la mise en place des procédures de planification des rivières. Si l'on se réfère à la démarche de travail retenue en amont de l'adoption de la loi sur l'eau de 1992 pour définir comment devait être élaboré un SAGE, on peut considérer que le retour d'expérience a joué un rôle non négligeable. La procédure est née d'un travail collectif effectué au sein du groupe inter-bassin (composé de représentants de chaque agence de l'eau, du Ministère de l'environnement, des DIREN et du Conseil Supérieur de la Pêche) avec l'aide d'un bureau d'étude. L'expérience de terrain acquise par chacun a été une source d'inspiration. Dans un domaine connexe, celui de l'assainissement collectif urbain, l'expérience des schémas directeurs d'assainissement réalisés dans les grandes agglomération a été utilisée pour définir la procédure des programmes d'assainissement de la loi sur l'eau de 1992.

<sup>105</sup> En tant que juriste, Sylvie Caudal-Sizaret (1993) fait la distinction entre la convention (un accord entre deux ou plusieurs personnes sur un objet d'intérêt juridique) et le contrat (convention qui a pour objet la formation d'une obligation). Tout contrat est une convention mais l'inverse n'est pas vrai. Le contrat se distingue de la convention par ses effets juridiques car il contient des engagements fermes des parties et non simplement des promesses ou des déclarations d'intention.

administrative. La question de l'illégalité de l'exercice des pouvoirs de police par voie contractuelle s'est d'ailleurs posée avec les contrats de rivière, en particulier sur le volet assainissement qui relève de la police des eaux. Bien que ces contrats n'aient pas pour objet de fixer des normes ou des interdictions mais plutôt de prévoir des travaux pour améliorer la qualité des eaux, la distinction entre police administrative et actions structurelles n'est pas toujours aisée. Les liens entre les dispositions des contrats de rivière et les mesures de police ont donné lieu à des contentieux. Le Tribunal Administratif de Lyon, à propos des rejets d'effluents d'une installation classée dans la rivière de l'Ardèche, a jugé que le Préfet devait tenir compte du contrat de rivière dans son appréciation de l'impact des rejets sur le milieu : « *le contrat a en l'espèce un caractère de directive pour l'administration* »<sup>106</sup>.

Pour Jean-Pierre Gaudin (1999), l'approche conventionnelle ne se développe pas indépendamment de tout contexte normatif. Elle s'inscrit en opposition, en indifférence ou en combinaison avec les cadres réglementaires. Les dosages qui en résultent sont variables et donnent naissance à de nouveaux répertoires et territoires d'action. On encourage ainsi une hybridation entre différentes formes d'intervention : celles qui relèvent de l'universel et celles qui valorisent le spécifique.

L'essor des pratiques conventionnelles dans le domaine de l'eau résulte d'une reconnaissance implicite des limites de l'action réglementaire, acte unilatéral par excellence. En dehors du contrat de rivière, ce mode d'action prend des formes très diverses.

C'est par exemple le cas des contrats de plan<sup>107</sup>. Nombre d'entre eux inscrivent dans leurs actions des mesures en faveur de l'eau et leurs objectifs en la matière ont évolué au cours du temps : de la lutte contre les pollutions et les inondations aux questions de renaturation et d'entretien des cours d'eau, ou encore de restauration des axes migratoires des poissons (saumon, alose, lamproie, esturgeon, ...). Dans certaines régions, la mise en oeuvre des contrats de rivière et la réalisation des études relatives aux SAGE font l'objet d'une aide financière inscrite dans les contrats de plan. L'intérêt du contrat de plan, en tant que procédure

---

<sup>106</sup> Décision du Tribunal Administratif de Lyon en date du 10 décembre 1989.

<sup>107</sup> Les contrats de plan, institués par la loi du 29 juillet 1982 relative à la planification, sont élaborés et signés conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région, après avoir été examinés par le CIAT (Comité Interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'Aménagement du Territoire). Pour Yves Madiot (1993), il s'agit de véritables contrats administratifs présentant une garantie financière pour la région, même si l'Etat ne peut s'engager que dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finance de l'année en cours (ne pas signer de contrat de plan présente, pour une région comme pour l'Etat, un risque politique auquel s'ajoute pour la région celui de voir se tarir le flux de subvention en faveur des investissements locaux). Pour cet auteur, la relation contractuelle a contribué à la stabilisation des rapports entre l'Etat et les régions, qui sont ainsi devenues des opérateurs reconnus en matière d'aménagement du territoire. Ce sont en effet les régions qui conduisent les négociations avec l'Etat et proposent les opérations à prendre en compte, en regard de leurs priorités. Il ne faut cependant pas se faire trop d'illusion quant à l'ampleur des négociations engagées lors de l'élaboration des contrats. Le poids de l'Etat affecte la capacité d'autonomie des régions et limite le champ des négociations. En effet, les priorités du gouvernement sont traduites par le CIAT dans un mandat de négociation envoyé à chaque préfet de région. L'élaboration des contrats est ainsi enfermée dans le cadre tracé par l'Etat. Néanmoins, ils permettent de prendre en compte les spécificités régionales et de procéder à un traitement fin du territoire. Cet outil constitue un moyen pour l'Etat de faire financer par les régions et à travers elles d'autres collectivités, des investissements dont il ne peut plus assurer la charge. Les objectifs attribués aux contrats de plan en matière de gestion de l'eau ont évolué au cours du temps en suivant l'évolution des problématiques et des enjeux.

participant à la gestion intégrée des hydrosystèmes au niveau local, est très variable suivant les régions et leur politique d'environnement<sup>108</sup>.

Les agences de l'eau ont également largement recours aux formules contractuelles pour renforcer leurs actions en matière de gestion de la ressource en eau et plus spécifiquement de la lutte contre les pollutions (l'usage de cet outil n'est d'ailleurs pas étranger à l'insuffisance du rôle incitatif des redevances prélevées auprès des usagers de l'eau).

De son côté, l'Etat utilise cette pratique pour l'usage du domaine public fluvial à travers le régime de concession (occupation et utilisation temporaire du DPF, outillage portuaire, ...). Celle-ci s'est étendue depuis la décentralisation aux questions d'aménagement et de gestion des cours d'eau domaniaux<sup>109</sup>. Ce régime constitue un moyen pour l'Etat de faire financer par les collectivités des investissements dont il ne peut plus assurer la charge et de se délester des portions du patrimoine qui ne représentent plus d'intérêt national. Cette possibilité constitue néanmoins une opportunité pour les collectivités qui ont des projets (développement touristique, mise en valeur des berges,...)<sup>110</sup>.

Concernant les rivières non domaniales, le principe de conventionnement est utilisé par les collectivités locales qui, en signant des conventions avec les différents propriétaires riverains concernés, permettent une ouverture des berges au public<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Par l'intermédiaire des contrats de plan, l'Etat et les régions continuent en effet de subventionner des projets concernant par exemple la lutte contre les inondations des lieux habités sans que ces derniers ne s'inscrivent nécessairement dans un schéma d'ensemble, prôné par ailleurs.

<sup>109</sup> La loi du 22 juillet 1983 permet en effet aux régions de demander à l'Etat un transfert de compétence en ce qui concerne les voies navigables et aux départements d'en faire de même pour les voies rayées de la nomenclature des voies navigables. Comme nous l'avons signalé, la nouvelle loi sur l'eau en préparation prévoit d'accentuer ce transfert de compétence en direction des collectivités territoriales. Si jusqu'à présent le domaine public concédé restait inaliénable, le projet législatif propose d'accompagner le dispositif d'un transfert de propriété.

<sup>110</sup> Elle est souvent utilisée en zones urbaines sur des portions réduites de rivières et pour des actions ponctuelles. Elle peut néanmoins être le point de départ d'approches plus globales (Hubert et Olivry, 1997). C'est par exemple le cas d'une boucle de la Marne à Saint-Maur-les-Fossés (Val-de-Marne), où la municipalité a engagé une réhabilitation progressive d'une douzaine de kilomètres de berges, il y a plus de 20 ans. A la suite de cette opération, des actions de réhabilitation du réseau d'assainissement communal ont été menées pour éliminer les rejets directs d'eau usée au milieu récepteur. En 1988, le maire de St Maur a initié la création d'une association des communes riveraines de la partie aval du fleuve autour d'un objectif ambitieux : rendre la Marne propre à la baignade. En 1993, un syndicat mixte d'étude a été créé dans le but d'élaborer un schéma directeur permettant de préciser des objectifs de gestion puis de déterminer les programmes d'action et les budgets à mettre en place pour y parvenir.

<sup>111</sup> La formule conventionnelle remet en cause la sacro-sainte propriété privée des sols pour faire de la berge un espace public. Elle repose sur un engagement libre, volontaire et négocié entre les partenaires. Chacun doit pouvoir y trouver un intérêt proportionnel aux inconvénients induits ; ce qui suppose des clauses spécifiques d'arbitrage et de résiliation mais aussi des compensations éventuellement matérielles. La principale difficulté réside donc dans la capacité des parties prenantes à dialoguer et à trouver un terrain d'entente, ce qui renvoie à la question de l'association des riverains à l'élaboration d'un projet d'aménagement. Cette formule est généralement utilisée en zone urbaine et périurbaine sur des périmètres réduits. Pour intervenir, la collectivité fait souvent valoir le non respect des obligations d'entretien des berges et du lit par les propriétaires riverains. Elle prend en charge ces actions en contrepartie d'un droit de passage du public sur les berges. Mais pour mener une politique d'envergure en matière d'ouverture des berges au public, la collectivité est amenée à utiliser à la fois ses prérogatives de puissance publique (préemption et expropriation) et le conventionnement.

Les quelques pratiques conventionnelles qui viennent d'être exposées portent sur des objectifs de gestion particuliers (renforcer les moyens de lutte contre la pollution ou les inondations, faciliter l'aménagement des berges et l'entretien courant des rivières, régler des conflits d'usage,...) et concernent des territoires ponctuels (un linéaire de rivière appartenant au domaine public fluvial ou à des propriétaires privés). Elles participent à l'engagement des acteurs privés ou publics dans une dynamique de gestion des cours d'eau mais ne s'inscrivent pas complètement dans une démarche d'aménagement à l'échelle d'un bassin versant, contrairement aux contrats de rivière. Il existe cependant des formules contractuelles développées par les collectivités territoriales qui viennent contredire cette remarque. Ainsi, depuis 1992, la région Ile-de-France a mis en place une formule appelée « contrat de bassin » dans laquelle elle apporte une contribution financière aux collectivités qui mettent en œuvre des actions de gestion à l'échelle des bassins versants. L'aide financière apportée par la région concerne les travaux (collecte et traitement des eaux usées, maîtrise du ruissellement et de la pollution des eaux pluviales, mise en valeur des rivières et des zones humides, sécurisation de l'alimentation en eau potable et protection de la ressource, protection contre les inondations) ainsi que les études de programmation et de faisabilité précédant les investissements<sup>112</sup>. Pour être subventionnées, les études doivent s'insérer dans un schéma intercommunal de gestion global du bassin versant. Cette démarche s'apparente à celle des contrats de rivière dans la mesure où elle invite les acteurs publics à s'engager dans la réalisation d'un programme d'action cohérent, pluriannuel et à l'échelle du bassin. Elle s'en distingue sur certains points d'organisation. Notamment elle ne prévoit pas l'engagement d'une concertation avec les services de l'Etat, les usagers et les associations. Le comité de pilotage chargé de suivre la préparation puis l'exécution du contrat de bassin est composé des collectivités intéressées et des partenaires financiers (région, département et agence de l'eau). Le contrat de bassin de la région Ile-de-France, développé en dehors des procédures classiques instaurées par l'Etat, constitue un exemple d'initiative décentralisée et le soutien apporté par l'Agence de l'Eau Seine Normandie traduit le caractère autonome de cet établissement public administratif.

Revenons à présent aux contrats de rivière, pour lesquels nous mettrons en évidence les principales caractéristiques concernant les conditions et les modalités de mise en œuvre. Nos réflexions sont issues d'un travail d'évaluation sur l'usage des contrats de rivière en région Rhône-Alpes, auquel nous avons participé<sup>113</sup>. Elles sont complétées à l'aide d'une recherche réalisée par deux sociologues de l'Université de Toulouse qui ont analysé les processus de décision sur plusieurs contrats de rivières du bassin Adour-Garonne (Salles et Zélem, 1997).

#### **4.1.1 Le contrat de rivière : une procédure « technocratique »**

L'élaboration d'un contrat de rivière est une opération de longue haleine, non seulement à cause des difficultés inhérentes à l'organisation d'un partenariat local autour de la gestion de la rivière, mais aussi parce que la procédure d'instruction du dossier relève d'une logique très administrative. Il s'écoule en général plus de deux ans entre l'émergence du projet et sa

---

<sup>112</sup> Pour les travaux, la contribution de la région Ile-de-France varie de 20 à 40% selon les thèmes. Elle est de 35% en ce qui concerne les études.

<sup>113</sup> Ce travail a donné lieu à la mise en place par la région Rhône-Alpes d'un comité scientifique, piloté par le GRAIE (Groupe de recherche Rhône-Alpes sur les infrastructures et l'eau). En tant que membre de ce comité, nous avons participé à l'élaboration du cahier des charges de l'étude puis à son suivi. Les investigations de terrain et l'évaluation ont été réalisées par deux bureaux d'étude (ADAGE Environnement et AScA, 2001). Ils ont examiné 57 contrats (en cours ou terminés) et analysé finement 10 cas.

signature, à cause des exigences de l'administration vis-à-vis du contenu du dossier qui fait la navette entre le niveau local et l'échelon central.

Au niveau local, le porteur du projet (en l'occurrence une collectivité seule ou une structure intercommunale) prépare un dossier préalable suivant un cahier des charges fixé par l'administration. Ce dossier doit comporter des éléments de diagnostic de la situation et de description du bassin, les objectifs généraux retenus (définis en fonction des problèmes de gestion identifiés) et les opérations envisagées. Le tout est accompagné d'une évaluation globale du coût des opérations et d'un échéancier prévisionnel. Transmis à la préfecture, le dossier est soumis à l'avis des services déconcentrés de l'Etat (DIREN, services de police des eaux) et de l'agence de l'eau. Le point de vue de ces institutions sur la démarche entreprise est déterminant.

Le dossier passe ensuite entre les mains d'un comité national d'agrément, réuni au sein du Ministère de l'environnement, qui est chargé d'émettre un avis sur la recevabilité du projet<sup>114</sup>. C'est à ce niveau que transparaissent les priorités et les exigences de l'Etat vis-à-vis de la gestion des milieux aquatiques. Le projet est jugé non seulement par rapport à son contenu (les orientations choisies doivent concerner différents volets de la gestion de l'eau, dont la préservation de l'environnement), au territoire considéré (le bassin versant), mais aussi en regard des maîtres d'ouvrage présents sur le terrain. Il est ainsi de plus en plus fréquent que l'avis du comité soit accompagné d'une demande de création d'une structure porteuse fédérant les différentes institutions susceptibles d'intervenir sur la rivière.

En cas d'avis favorable, la seconde phase du processus peut être enclenchée. Sur le terrain, le préfet crée un comité de rivière qui est chargé de suivre l'élaboration du dossier définitif<sup>115</sup>. Sa composition varie selon le territoire d'application du contrat et les enjeux de gestion (problématique rurale, urbaine, industrielle, touristique, environnementale. Toutefois, elle suit un modèle de représentation désormais classique dans le domaine de l'eau : des représentants des collectivités territoriales, des différentes catégories d'usagers, des administrations et de leurs établissements publics (notamment l'agence de l'eau)<sup>116</sup>. Mais, contrairement à d'autres commissions (par exemple, le comité de bassin ou la Commission Locale de l'Eau), la répartition des sièges n'est pas précisée dans les textes. Cette assemblée, présidée par un élu, légitime politiquement la qualité du projet car elle doit approuver le dossier définitif<sup>117</sup>. Cette légitimation reste néanmoins sous contrôle administratif puisque le document final doit

---

<sup>114</sup> Le comité national d'agrément est composé de représentants de l'Etat (les différents ministères intervenant dans le domaine de l'eau), des collectivités et de certaines catégories d'usagers (la pêche, la protection de la nature et les loisirs sportifs).

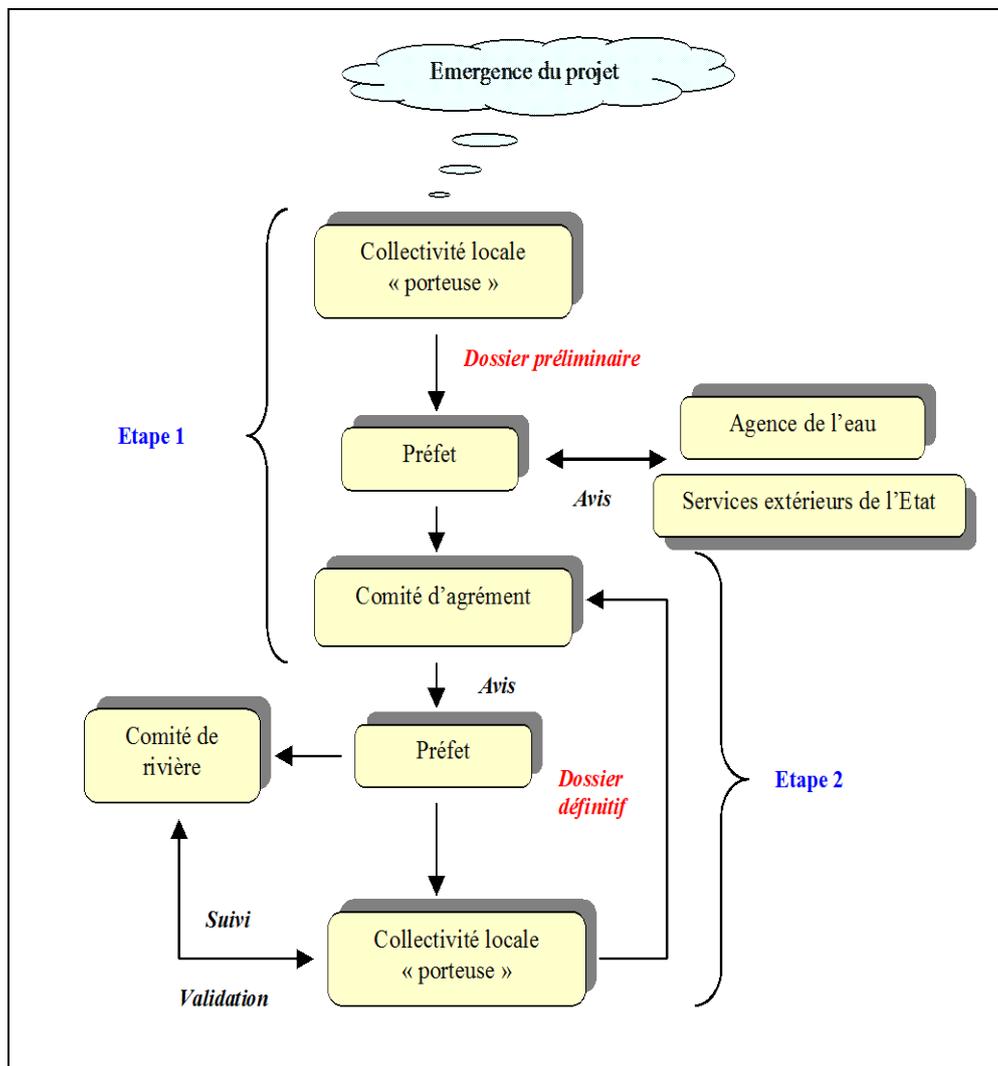
<sup>115</sup> Le comité de rivière fait l'objet d'un arrêté préfectoral qui précise sa composition.

<sup>116</sup> Lorsque le contrat s'inscrit dans un SAGE, au moins deux membres de la Commission Locale de l'Eau sont obligatoirement présents dans le comité de rivière.

<sup>117</sup> Avant la décennie 1990, il n'était pas rare que des contrats de rivière soient signés sans que le comité de rivière ne se réunisse (même si sa composition était définie par arrêté préfectoral). A notre connaissance, il n'existe plus aujourd'hui de contrats de rivière qui ne soient pas accompagnés par un comité de rivière. On peut y voir le résultat d'un apprentissage de la concertation et de l'institutionnalisation de l'action collective.

également être accompagné des avis de la DIREN, de l'agence de l'eau, du service de police des eaux, de la délégation régionale du Conseil supérieur de la pêche<sup>118</sup>, etc.

Le dossier définitif, qui a été élaboré par la structure porteuse et validé par le comité de rivière, précise la liste des opérations programmées sur une durée de cinq ans, les coûts correspondants et les modes de financement (la participation financière des partenaires publics ou privés doit donc avoir été négociée en amont) et le (ou les) maître(s) d'ouvrage retenu(s). Un cahier des charges fourni par l'administration précise les types d'action pouvant entrer dans un contrat de rivière ; elles sont classées en trois volets (tableau 5). Ce dossier repasse à nouveau devant le comité national d'agrément pour examen et avis final. La signature du contrat peut alors intervenir. Le document est signé par le préfet (qui signe au nom de l'Etat), la structure porteuse et les autres contractants (maîtres d'ouvrage, conseil général, conseil régional, Agence de l'eau).



**Figure 14 : Processus d'élaboration du contrat de rivière**

<sup>118</sup> Notons au passage que le représentant local du Conseil supérieur de la pêche est membre de droit du comité de rivière. Les pêcheurs ont réussi à s'imposer comme groupe d'acteur légitime et porte-parole officiel des milieux naturels.

<b>Volet</b>	<b>Actions concernées</b>
<b>A</b>	Programmes d'assainissement domestique, industriel et agricole à réaliser ou à achever.
<b>B</b>	Travaux de restauration et de « renaturation » du lit et des berges. Travaux de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages. Travaux et mesures réglementaires de protection des lieux habités contre les inondations
<b>C</b>	Programme d'entretien et de gestion de la rivière. Structure chargée de la mise en œuvre du contrat. Organisation retenue pour assurer durablement la gestion de la rivière. Modalités de suivi du contrat.

**Tableau 5 : Le contenu d'un contrat de rivière**  
(source : Lamy environnement sur l'eau – Etude 140, mai 2000)

#### 4.1.2 Un outil multi-objectifs mais une domination des actions techniques

Le contrat de rivière a été conçu à l'origine comme l'instrument de réalisation des cartes départementales d'objectifs de qualité. Il constituait alors un moyen pour l'administration d'inciter financièrement les « pollueurs » à réaliser des équipements d'assainissement. Il se présentait comme une tentative de la puissance publique de normaliser les usages de l'eau dans l'intérêt de la collectivité.

Dès 1985, le dispositif a pris en compte d'autres dimensions et son territoire d'application s'est élargi au bassin versant. Il est ainsi devenu le premier outil de mise en œuvre d'un programme multi-objectifs et global. Son champ d'application s'est également étendu pour concerner les plans d'eau (contrats de lacs), les zones humides (contrats de milieux) et les zones estuariennes (contrats de baie). A travers lui, une nouvelle conception des milieux aquatiques et un nouveau modèle de gestion ont pu être diffusés. Les rivières sont ainsi devenues des éléments de valorisation des territoires sur lesquels il s'agit de définir un programme pluri-thématique d'intervention en y associant l'ensemble des parties prenantes.

Toutefois, le contrat de rivière demeure avant tout un outil de programmation de travaux où dominant les interventions de nature technique. Cela est en grande partie lié au fait que le contrat de rivière apporte des aides financières dont le montant est fonction des travaux prévus (sur une durée de 5 ans en général)<sup>119</sup>. Il est d'ailleurs souvent considéré comme un

<sup>119</sup> Les sources de financement d'un contrat de rivière (études et travaux) proviennent pour l'essentiel du Ministère de l'environnement, des agences de l'eau, des départements et des régions. Un projet bien « ficelé », c'est-à-dire répondant à certaines priorités, peut obtenir jusqu'à 80% de subventions ; le solde étant pris en charge par les collectivités locales impliquées. Ainsi, le Ministère de l'environnement intervient à hauteur de 40% du montant hors taxe des études nécessaires à l'élaboration du dossier définitif. Son aide à la maîtrise d'ouvrage est centrée sur les opérations de restauration du lit et des berges (20% du coût), sur la mise en place d'une structure de gestion (20% du coût d'installation), ainsi que sur les actions de sensibilisation et d'information des riverains et des usagers (10 à 15%). Les opérations de lutte contre les inondations et

outil de mise en œuvre des SAGE, mais il peut néanmoins se développer indépendamment de cette procédure de planification.

Compte tenu du caractère globalisant de la procédure, une question peut être posée : le contrat de rivière peut-il répondre de manière efficace à l'ensemble des objectifs poursuivis ?

Il constitue un bon outil pour le traitement de la pollution domestique, la lutte contre les inondations et les déséquilibres morphodynamiques des cours d'eau. Il permet en effet d'assurer une cohérence technique des travaux sur ces aspects, en raison notamment de son échelle d'application. Mais contrairement aux questions de protection contre les crues, où il est fréquent que la structure porteuse du contrat de rivière soit le maître d'ouvrage unique, dans le cas de l'assainissement la réalisation des travaux est généralement partagée entre différents maîtres d'ouvrage publics. Un effort de coordination s'impose alors entre les opérateurs.

Les actions de renaturation des cours d'eau et de réhabilitation des berges et des lits, présentes dans les contrats, sont généralement traitées de façon concomitantes avec les travaux hydrauliques. L'intérêt de l'outil à leur égard dépend de l'équilibre qui est donné à ces deux dimensions dans le projet et aux techniques employées au moment de leur mise en œuvre. La présence, au moment de l'élaboration du contrat, d'acteurs soucieux de ces aspects (associations de pêche et de protection de la nature en particulier) est le gage d'une éventuelle recherche de cohérence.

Le traitement de la pollution d'origine industrielle et agricole fait parfois partie des objectifs poursuivis par le contrat. Mais l'intégration de ces questions est d'abord un moyen d'associer les acteurs concernés à une démarche collective et contractuelle et de les sensibiliser aux problèmes de gestion de l'eau, sans les mettre en position d'accusé. Le contrat de rivière n'est cependant pas le moyen le mieux adapté pour conduire des actions sur ces thèmes. Dans le cas de la pollution industrielle, on a affaire à un tissu économique diffus et peu structuré (de nombreuses PME et PMI) et les travaux nécessaires sont placés sous maîtrise d'ouvrage privée. Si la situation est différente avec le monde agricole, où la profession est bien organisée et déjà fortement impliquée dans la mise en œuvre des politiques publiques, il est tout aussi difficile de convaincre ces acteurs de participer à la démarche. Les protagonistes du contrat doivent donc s'attacher à articuler les objectifs quantitatifs et qualitatifs affichés à d'autres procédures d'intervention spécifiquement dédiées à la lutte contre les pollutions agricoles et industrielles<sup>120</sup>.

Les questions relatives aux problèmes d'étiage et aux conflits d'usage sont rarement abordées dans les contrats. Leur résolution repose généralement sur l'établissement de règles de gestion

---

d'assainissement sont subventionnées par les autres partenaires, avec des taux qui varient selon les régions. Les financements locaux et nationaux peuvent être abondés par d'autres fonds, tels ceux provenant de l'Europe relatifs aux programmes de développement des zones rurales (dont l'obtention impose également une approche globale).

<sup>120</sup> Signalons que les partenaires financiers du contrat conditionnent parfois leur participation financière à l'engagement de programmes sur ces thèmes parallèlement au contrat de rivière, obligeant ainsi les porteurs locaux à intégrer ces aspects dans leurs réflexions et à y associer les acteurs concernés. Ainsi dans le cas du contrat de rivière du Chéran, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse a subordonné sa participation à la mise en place d'un programme de lutte contre les pollutions d'origine agricole parallèlement au contrat de rivière (ADAGE Environnement et AScA, 2001).

d'ouvrage et de comportement des usagers. Le rôle de cet outil est ici fortement limité. Là encore, il s'agit d'articuler le contrat avec d'autres démarches de nature réglementaire. En phase d'élaboration, il présente néanmoins l'intérêt de pouvoir aborder ces aspects durant les débats. A de très rares exceptions, des conventions peuvent naître à cette occasion<sup>121</sup>.

Les dimensions de préservation du cadre de vie et de développement touristique sont parfois présentes dans les contrats. Le premier aspect est affiché pour les territoires marqués par une problématique urbaine ou périurbaine. Il constitue davantage un enjeu politique que technique, dont la réalisation dépend de la cohérence d'ensemble donnée au projet. Il contribue à modifier l'image sociale du cours d'eau et renvoie au volet sensibilisation/communication du contrat.

Face à la multiplicité des thématiques pouvant être abordées dans un contrat de rivière, la qualité « technique » du projet se mesure à travers la cohérence globale et l'équilibre donné aux différents objectifs poursuivis qui, pour certains sont antinomique<sup>122</sup>. Cette qualité s'évalue également par rapport au respect des engagements qui lient les signataires du contrat. Elle s'estime enfin par la capacité du contrat à s'articuler avec d'autres procédures à l'œuvre sur le territoire ou susceptibles d'être engagées (schémas d'urbanisme ou d'assainissement, projets de développement local, réglementation de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable,...).

La cohérence et l'équilibre perçus au niveau du contrat signé ne s'observe pas forcément ensuite, c'est-à-dire lorsque l'on passe à la phase de mise en œuvre. Le contrat peut devenir une simple juxtaposition d'objectifs sectoriels, dont la réalisation renvoie à une logique du coup par coup et où les projets ne sont instruits, financés et réalisés sans véritable coordination d'ensemble. Il est fréquent d'assister à des dérapages (allongement des délais et accroissement de coûts) et à une modification dans la hiérarchisation des objectifs, suite à la survenance d'une catastrophe naturelle, d'un accident de pollution, d'un évènement politique (élections, démissions) ou du fait de pressions locales.

Ces questions, qui ne sont d'ailleurs pas propres aux contrats de rivière, nous ramènent à la problématique d'évaluation et de suivi des actions publiques touchant des systèmes complexes et multidimensionnels.

A ce sujet, le contrat de rivière illustre parfaitement une situation classique de décalage entre un contrôle *a priori* fort et *a posteriori* faible. Les exigences de forme et de contenu qui transparaissent lors de la phase d'élaboration tranchent avec le laxisme qui prévaut une fois le document signé<sup>123</sup>. En principe, le comité de rivière assure un suivi de la mise en œuvre du

---

<sup>121</sup> Toujours dans le cas du contrat de rivière du Chéran (affluent du Fier, lui-même affluent du Rhône amont), une convention a été signée entre le syndicat mixte (porteur du projet), les pêcheurs et les kayakistes. Cette convention définit un débit minimum en deçà duquel la pratique du canoë-kayak est interdite (de façon à réduire la destruction des habitats piscicoles lors du portage des embarcations sur les zones à sec), ainsi que des plages horaires à ne pas dépasser (ADAGE Environnement et ASca, 2001).

<sup>122</sup> Par exemple, comment rendre à la rivière son espace de liberté tout en assurant la sécurité des biens et des personnes contre les inondations par la réalisation d'ouvrages de protection ? Ou encore, comment mener conjointement des travaux hydrauliques et des actions de renaturation ou de restauration paysagère du cours d'eau ?

<sup>123</sup> Les juristes insistent sur le fait que la majorité des contrats ne prévoit pas de sanctions en cas de mauvaise exécution ou de non-exécution du programme décidé. Dans la plupart des cas, seules des modalités de révision sont prévues. En cas de conflit donnant lieu à une action au tribunal, c'est le système de « droit commun » qui

contrat. Des compte rendus annuels doivent lui être présentés par la structure porteuse et en fin de contrat une auto-évaluation doit être réalisée par le maître d'ouvrage (transmise à la DIREN et au Ministère chargé de l'environnement). La pratique est somme toute différente car le comité de rivière n'a pas les moyens d'assurer cette mission (pas de moyens financiers spécifiques pour ce faire ni de pouvoir direct de sanction, pas de méthode disponible pour l'évaluation). Il n'est pas rare qu'une fois le contrat signé, le comité ne se réunisse plus.

#### 4.1.3 La variété des contextes à l'origine d'un contrat de rivière

La plupart des contrats de rivière s'inscrivent dans une dynamique locale déjà existante en relation directe avec la gestion de l'eau ou en rapport avec une problématique de développement local (valorisation touristique d'une rivière par exemple).

Sur des territoires ayant déjà une expérience de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant, le contrat de rivière constitue souvent le moyen de financer des opérations décidées en amont et à l'issue d'une démarche concertée. C'est le cas lorsqu'il intervient à la suite d'un SAGE approuvé. A ce sujet, il est important de faire état de la position de l'administration de l'environnement et de son interrogation sur la cohérence à trouver entre les deux procédures. Une première circulaire en date du 22 mars 1993, rédigée suite à la promulgation de la loi sur l'eau de 1992, précisait que le contrat de rivière était amené à devenir sur le terrain un élément de mise en œuvre des orientations d'un SAGE approuvé<sup>124</sup>. La signature d'un contrat de rivière devait donc être conditionnée par l'existence préalable d'un SAGE ou par sa mise à l'étude. En cas d'absence d'un SAGE, les dossiers devaient être examinés uniquement à titre exceptionnel<sup>125</sup>. Les liens obligés entre les deux procédures ont été assouplis ensuite. Une seconde circulaire datée du 24 octobre 1994 est venue préciser que : « *ce n'est que dans le cas où un contrat de rivière est inscrit dans le périmètre d'un SAGE approuvé que celui-ci a vocation à traduire concrètement les orientations du SAGE* ». Compte tenu du faible nombre de SAGE approuvés, cette situation reste de toute façon exceptionnelle.

La dynamique suscitée par un projet de développement local peut aussi donner lieu à l'engagement d'un contrat de rivière. Celui-ci est vu comme un moyen d'assurer la connexion entre un ensemble de problèmes sectoriels et localisés relatifs à l'eau autour d'un objectif structurant plus large. Il permet, par incidence, de rallier des collectivités territoriales, des acteurs économiques et des milieux associatifs aux objectifs d'un contrat de rivière.

Mais la procédure émerge parfois en l'absence de véritable demande sociale. Dans cette situation, la nécessité d'engager un contrat est généralement mise en avant par l'administration départementale, qui fait le pari que la procédure va jouer le rôle de révélateur

---

doit pouvoir s'appliquer pour donner lieu à réparation sous forme de dommages et intérêts de la partie lésée (Caudal-Sizaret, 1993). L'essentiel de la démarche ne réside pas dans la recherche de sanctions administratives mais plutôt dans la mise en place d'une dynamique de gestion.

<sup>124</sup> La circulaire demandait à la Commission Locale de l'Eau, en charge de l'élaboration du SAGE, de participer au montage et au suivi du contrat de rivière. A cette fin, au moins deux membres de la CLE devait siéger au comité de rivière.

<sup>125</sup> Dès l'annonce de cette décision administrative, qui devait prendre effet en 1995, on a assisté à une multiplication des dossiers préalables à l'établissement d'un contrat de rivière. Cet engouement soudain pour l'outil contractuel a été un facteur d'évolution de la position de l'Etat.

de problèmes latents qui ne demandent qu'à s'exprimer<sup>126</sup>. Une telle démarche est légitimée par le rôle d'anticipation et de prévision dont les services déconcentrés de l'Etat peuvent se prévaloir. Ils doivent faire preuve d'une grande capacité de mobilisation technique et organisationnelle pour faire émerger le projet. Dans le contexte actuel de changement des modes d'action publique, un contrat engagé sur cette base présente le risque de ne pas rencontrer un écho suffisant auprès des représentants élus dont l'implication constitue l'une des conditions de succès des politiques publiques (Salles et Zélem, 1997). L'administration, à elle seule, ne dispose pas de la capacité à construire les problèmes et à légitimer une action publique de ce type. L'essentiel de son action consiste alors à créer les conditions d'émergence d'un relais politique.

Enfin, le contrat de rivière est parfois mis en œuvre sur des terrains qui connaissent des dysfonctionnements de gestion et/ou des conflits d'usage importants. La survenance d'une situation de crise (par exemple une inondation provoquant des dommages importants ou une pollution accidentelle grave) est en mesure de provoquer un consensus local sur la nécessité de traitement collectif du problème. Celui-ci s'exprime d'ailleurs plus rapidement et plus intensément en fonction des menaces perçues et des problèmes vécus qu'en fonction des opportunités. Les pouvoirs publics se trouvent en sorte « *mis en demeure* » de réagir dans l'urgence, toute défection de leur part étant mal perçue. Le contrat de rivière permet d'engager une concertation qui doit aboutir à des décisions de travaux et d'équipements en relation directe avec les problèmes rencontrés. Son contenu et ses orientations sont prédéterminés par cette situation d'urgence.

#### **4.1.4 Un atout : la pré-existence d'une coopération intercommunale**

Les contrats de rivière sont initiés par les collectivités territoriales seules ou en collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat en charge de la police des eaux (DDE, DDAF). Lorsqu'ils naissent sur des territoires où pré-existent des institutions de coopération intercommunales intervenant dans le domaine de l'eau, ils sont vus comme des instruments permettant de renforcer les moyens d'action de la structure en place, d'étendre son périmètre d'intervention et son champ d'action, d'améliorer sa légitimité, ou de favoriser un rapprochement avec d'autres structures intervenant le même bassin versant.

Les exigences de l'administration de l'environnement à l'égard des structures de maîtrise d'ouvrage susceptibles de porter le contrat se sont affirmées progressivement. Leur existence préalable est devenue un critère de sélection des dossiers dès les premières phases. En outre, sur les territoires où plusieurs institutions coexistent, il est aujourd'hui demandé de regrouper l'ensemble des maîtres d'ouvrage présents sur le bassin en une structure unique<sup>127</sup>. Pour l'élu (ou les élus) à l'origine du contrat, la mise en place d'une entité fédérative devient un enjeu politique de taille et suppose de longues tractations pour convaincre les acteurs locaux. Une fois le processus d'enrôlement engagé, de nouvelles négociations sont nécessaires pour

---

<sup>126</sup> Ce mode d'émergence du contrat de rivière renvoie en sociologie des organisations au « modèle de la poubelle » qui caractérise une situation dans laquelle la solution préexiste aux problèmes qu'elle est censée résoudre (Salles et Zélem, 1997).

<sup>127</sup> Les moyens de pression utilisés par l'administration pour « obliger » la mise en place d'une structure fédérative sont de deux natures. L'avancement du dossier, examiné par le niveau central, peut être ralenti pour cette raison. La signature des engagements financiers des partenaires publics (en particulier l'Etat et l'agence de l'eau) peut être conditionnée à la constitution d'une telle institution pour animer et piloter le contrat, puis pérenniser la démarche lorsque ce dernier prend fin.

préciser le partage des compétences et des territoires, le niveau de participation de chacun aux travaux souhaités et le mode de financement de la nouvelle entité<sup>128</sup>. Sa création n'implique généralement pas la disparition des autres structures présentes. En fonction des actions considérées et de l'espace concerné, la maîtrise d'ouvrage peut être confiée aux syndicats intercommunaux en place, aux communes elles mêmes ou à d'autres structures telles que les associations syndicales de propriétaires riverains<sup>129</sup>. La structure fédérative qui est créée n'est pas pour autant une coquille vide. Elle devient un lieu de débat permanent et d'animation autour de la gestion de l'eau, à condition qu'elle se dote d'un minimum de moyens (un chargé de mission, un technicien de rivière,...).

#### 4.1.5 Une concertation locale variable selon les cas

D'une façon générale, le contrat de rivière se présente comme une procédure où le rôle des acteurs institutionnels est primordial. Au niveau local, l'administration préfectorale et ses services déconcentrés tiennent une place importante dans le processus d'élaboration. En outre, des relations privilégiées s'établissent entre des partenaires financiers et des maîtres d'ouvrage constitués par un regroupement de collectivités. Mais la démarche n'est pas censée uniquement amorcer ou renforcer une dynamique de gestion reposant sur un partenariat technique, politique et financiers entre des institutions. Elle doit également associer les représentants de la société civile, porteurs d'usages de l'eau. Formellement la concertation s'organise au sein du comité de rivière. Ce forum est présidé par un élu local qui, selon les cas, joue un rôle d'animateur, d'intégrateur ou de médiateur<sup>130</sup>.

La question qui se pose alors est de savoir si le contrat de rivière favorise l'expression d'un processus de construction collective des problèmes et de définition des objectifs d'action communs. Il est difficile de tirer des conclusions générales sur les potentialités de l'outil à cet égard. Les formes de participation ainsi que le nombre et la qualité des acteurs impliqués sont très variables d'un cas à l'autre. Ils dépendent notamment de l'histoire du site vis-à-vis de la gestion de la rivière et du contexte dans lequel est né le contrat de rivière.

Lorsque la rivière a déjà fait l'objet de projets, un réseau d'acteur s'est structuré, une culture de coopération préexiste et souvent un partenariat avec des associations d'usagers s'est constitué. Ce contexte facilite la négociation entre les acteurs politiques concernés et les partenaires financiers, mais aussi une intégration sociale de la procédure. Dans un tel cas, l'administration est confinée à un rôle de conduite de la procédure : transmission des dossiers, avis sur le projet et contrôle de légalité.

Mais quand le projet prend naissance sur un territoire sans histoire de gestion de la rivière et intervient à la suite d'un dysfonctionnement ou d'un conflit d'usage, les activités de médiation et de négociation prennent souvent le pas sur la concertation. Le contrat de rivière prend la forme d'une « *procédure d'opportunité* », mobilisée dans le but d'acquiescer l'adhésion des acteurs locaux en proposant des solutions techniques spécifiques et adaptées aux

---

<sup>128</sup> La formule du syndicat mixte est souvent utilisée.

<sup>129</sup> Les associations syndicales sont constituées du regroupement de propriétaires fonciers, riverains des cours d'eau non domaniaux. Elles existent depuis longue date en milieu rural et leurs statuts ont été précisés par une loi de 1865 et un décret de 1927. Elles interviennent principalement sur des travaux de drainage, d'irrigation des terres agricoles, de lutte contre les inondations et d'entretien des rivières. Leur participation à des approches plus globale est plus exceptionnelle.

<sup>130</sup> Le rôle de médiateur de l'élu apparaît lorsque le contrat est initié par l'administration.

différents problèmes identifiés. L'enjeu est de convaincre du bien fondé de la démarche et d'inciter à la création d'une structure de maîtrise d'ouvrage ad'hoc, tout en intégrant l'ensemble des intérêts contradictoires présents sur le territoire considéré. Dans un premier temps, un travail de persuasion et d'enrôlement doit être engagé, directement par les services de l'Etat ou en s'appuyant sur une coalition entre l'administration et des notables locaux (élus des communes les plus concernées). Des tractations entre les communes du bassin sont menées par la suite, en vue de préciser la nature du regroupement coopératif à mettre en place, son mode de financement (mode et niveau de participation de chacun) et les aides en retour à instaurer (sous la forme d'aménagement et de maîtrise d'ouvrage directe par exemple). Un tel mode de fonctionnement ne garantit pas l'aboutissement de la procédure. Il présente même des risques de voir se manifester des groupes d'intérêts insuffisamment impliqués dans le projet qui vont remettre en cause l'intérêt du contrat, dénoncer ses orientations et refuser de reconnaître la légitimité et l'autorité des initiateurs.

Toutefois, la qualité de la concertation n'est pas seulement conditionnée par ces éléments contextuels. Elle dépend étroitement de la composition, de la taille et du mode d'organisation du comité de rivière, des moyens dégagés pour le faire fonctionner, ainsi que des relations que cette entité entretient avec la structure porteuse du contrat.

Les textes qui régissent les contrats de rivière donnent uniquement des indications très générales en matière d'organisation des comités de rivières<sup>131</sup>. Ils laissent ainsi des marges de manœuvre importantes aux acteurs locaux. Ils proposent une composition standard, censée faciliter une représentation de l'ensemble des intérêts en présence, mais ne donnent aucune indication en matière de répartition des sièges<sup>132</sup>. Dans les faits, les administrations et les collectivités sont toujours bien représentées. Ce qui n'est pas le cas pour les usagers dont les modalités d'association varient sensiblement d'un site à l'autre. Compte tenu de cette forte variabilité, il est difficile de tirer des enseignements généraux.

L'implication des acteurs concernés et leur participation effective à l'élaboration du projet dépend donc des modalités d'organisation interne du comité de rivière. Dans certains cas,

<sup>131</sup> La circulaire du 22 mars 1993 relative à l'incidence des nouveaux outils de planification issus de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 sur les contrats de rivière, donne les indications suivantes : « *Le préfet nomme par arrêté les membres du contrat de rivière ou de baie. Il veille à ce que l'ensemble des intérêts en cause soient représentés : élus, administrations, usagers, associations de pêche et de pisciculture, comités locaux de pêche maritime et des élevages marins, sections régionales de conchyliculture, associations de protection de la nature, associations sportives, établissements publics concernés - y compris Voies Navigables de France dans le cas des voies navigables - ou tout autre représentant d'organismes intéressés à la rivière ou à la baie. Au moins deux membres désignés de la Commission Locale de l'Eau (lorsque le contrat de rivière s'inscrit dans un SAGE), le DIREN, le préfet coordonnateur de bassin, le directeur de l'agence de l'eau, ou leurs représentants sont membres de droit du comité de rivière* ».

<sup>132</sup> En moyenne, les comités de rivières comptent une cinquantaine de membres, soit une taille similaire aux Commissions Locales de l'Eau pour les SAGE. Mais ce nombre varie sensiblement d'un site à l'autre comme le montrent les quelques exemples figurant dans le tableau suivant (source : Min. Environnement, janvier 1999) :

Nom du contrat	Région considérée	Code des départements concernés	Nombre de communes	Surface du bassin	Comité de rivière
Arc	Rhône-Alpes	73	35	1957 Km <sup>2</sup>	18 membres
Sioule	Auvergne	63-03	81	2559 Km <sup>2</sup>	180 membres
Gave du Saison	Aquitaine	65	50	627 Km <sup>2</sup>	108 membres
Drôme et Ht Roubion	Rhône-Alpes	26	63	1390 Km <sup>2</sup>	22 membres

aucun effort apparent ne semble être fait. Le comité se réunit en assemblée plénière une ou deux fois par an et son rôle se cantonne à un examen général de l'avancement du projet et à l'expression d'avis à différentes étapes. La structure porteuse (le maître d'ouvrage) est alors autonome en ce qui concerne la prise de décision, la production de l'expertise, l'organisation d'une concertation avec les acteurs du bassin et donc la fabrication d'un consensus sur le projet (satisfaire les revendications sectorielles en les hiérarchisant autour d'un enjeu plus central, afin de garantir la poursuite de la démarche). Elle procède seule à des négociations auprès des partenaires financiers et de l'administration. Sur le terrain, elle organise éventuellement des réunions d'information auprès des usagers et, si besoin, engage un travail de persuasion auprès des élus riverains réticents.

A l'opposé, on trouve des situations où le comité de rivière s'organise pour établir une véritable concertation et un partenariat avec la structure porteuse, parfois complètement intégrée au fonctionnement du comité. En dehors des assemblées plénières, un travail d'animation et de débat permanent est institué via la mise en place de sous-groupes rassemblant différentes catégories d'acteurs (comité technique de pilotage et commissions de suivi des études sectorielles). Cette configuration apparaît sur des territoires où préexiste une culture de coopération et de partenariat. Elle permet une confrontation des différents points de vue et des représentations que chaque groupe d'acteurs peut avoir de la rivière et de sa gestion, des problèmes et de la manière de les résoudre.

Comme pour tout processus de construction collective d'un projet, les connaissances - quelles soient issues d'une expertise technico-scientifique, d'observations empiriques ou de l'expérience de terrain - constituent le matériau de base à partir duquel la concertation et la prise de décision s'organisent. Un accord minimum de la situation à traiter est un préalable à une concertation sur les objectifs à poursuivre et sur les solutions à apporter (un partage des connaissances permet un ajustement des positions de chacun). Le contenu du contrat doit s'appuyer sur une vision pluri-dimensionnelle de l'hydrosystème, des activités humaines exercées, de leurs rapports et de leurs impacts sur le milieu aquatique. Mais généralement, les décisions finales sont subordonnées à un raisonnement technique, légitimé par des formes modernes de production et de traitement de l'information, qui tend à discréditer les points de vue exprimés par les usagers de l'eau (que l'on peut qualifier d'expertise profane). L'enjeu est d'éviter cette subordination excessive. La validation collective du projet et son appropriation sociale nécessitent des efforts particuliers d'une part, pour traduire l'argumentaire technique auprès des usagers et des élus locaux et d'autre part, pour intégrer les logiques d'usages propres à chaque acteur dans le raisonnement des gestionnaires.

#### **4.1.6 Le contrat de rivière, une procédure de transition et d'impulsion**

La procédure de contrat de rivière illustre parfaitement les difficultés relatives aux modes d'action publique qui reposent sur l'organisation d'une concertation entre un grand nombre d'acteurs. Le choix de la voie contractuelle, qui permet un recours facultatif et librement consenti à la planification, est significatif d'une phase de transition où les pouvoirs publics expérimentent de nouvelles formes d'intervention.

Les pratiques observées sur le terrain montrent plusieurs usages possibles du contrat de rivière, depuis des arrangements directs entre l'Etat et les élus locaux jusqu'à une construction plus collective des projets impliquant des acteurs tiers. Les formes d'apprentissage d'une gestion de l'eau de type communautaire restent cependant modestes du fait des objectifs du contrat de rivière, à savoir le financement d'actions de maîtrise d'ouvrage. La mise en œuvre

d'un contrat de rivière induit d'abord des accords de partenariat entre les financeurs institutionnels (représentés en particulier par l'Etat et les agences de l'eau) et les collectivités locales. En outre son élaboration reste sous le contrôle de l'administration, comme en témoigne le processus de décision exposé précédemment. Celui-ci permet à l'Etat d'une part, de faire passer des messages sur ce que doit être une bonne gestion de l'eau et d'autre part, d'adapter une politique publique à la diversité des contextes locaux.

La fragilité juridique du contrat de rivière affaiblit la teneur et la portée du message. En effet, cette procédure ne résulte pas d'une création législative ou réglementaire mais de l'initiative du Comité interministériel à la qualité de la vie du 19 mai 1980, visant à prendre la suite des « *opérations rivières propres* ». Elle a ensuite été précisée par voie de circulaires du ministre de l'environnement adressées aux préfets (circulaire du 5 février 1980, circulaire du 12 novembre 1985, circulaire du 22 mars 1993). Une simple décision ministérielle peut donc modifier voire supprimer le mécanisme (pour les futurs contrats à conclure).

Le contrat doit être manié comme un outil de terrain dans le cadre d'une politique globale dont les objectifs auront été clairement affichés et légitimés. Il place les acteurs locaux dans une logique de partenariat et de concertation, dans l'espace (le bassin versant) et dans le temps (contrat signé pour 5 ans). Il revient ensuite aux structures intercommunales de maîtrise d'ouvrage et donc aux élus locaux de faire perdurer la démarche. Dans ce sens, il peut être considéré comme un outil d'impulsion ou d'apprentissage de la gestion globale par l'action.

De notre point de vue, il constitue aussi la forme transitoire d'une politique dite procédurale où le processus d'échange entre les acteurs compte davantage que dans les résultats obtenus<sup>133</sup>. Son « invention » préfigure en sorte ce que l'on peut observer avec le SDAGE et surtout le SAGE.

## 4.2 ... A une planification réglementaire

Par rapport aux contrats de rivière, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) ainsi que le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) se présentent comme une nouvelle étape dans la mise en œuvre d'une gestion intégrée. La logique procédurale s'institutionnalise et tant à devenir la « *règle générale* ». Précisons toutefois que si les SDAGE ont effectivement été mis en place cela est lié à leur caractère obligatoire. Le « maillage » du territoire à l'aide de SAGE, semble-t-il souhaité au départ par le Ministère de l'environnement, est loin d'être une réalité.

---

<sup>133</sup> Le relatif laxisme de l'administration à l'égard de l'évaluation de l'efficacité des actions engagées et son indifférence vis-à-vis d'une mise en forme juridique des accords obtenus dans le contrat (pas ou peu de mesures de sanctions en cas de non respect des engagements, pas de force contraignante stable) semblent aller dans ce sens. En réalité, ils traduisent un manque de culture de l'évaluation des politiques publiques d'environnement et non une volonté délibérée de favoriser l'action procédurale. A ce propos, José-Frédéric Deroubaix (2001) souligne que lorsqu'une démarche d'évaluation est éventuellement mise en place, les indicateurs de performance retenus répondent plus à une stratégie d'acquisition de connaissances complémentaires qu'à un réel processus d'évaluation susceptible de déboucher sur une transformation directe des objets et des formes de l'action publique. L'ensemble du dispositif technique d'évaluation a alors pour effet de consolider les représentations des problèmes construites au sein des communautés d'acteurs qui participent à l'évaluation et à stabiliser un ensemble de relations intersectorielles.

En instaurant le SDAGE et le SAGE, la loi du 3 janvier 1992 a incontestablement renforcé le rôle de la planification et la place des approches procédurales dans la politique de l'eau. Ces deux nouveaux outils confirment des choix politiques qui se sont opérés au milieu des années 1960 : organiser la gestion de l'eau à l'échelle d'unités géographiques pertinentes. A travers eux, l'Etat cherche à mieux utiliser les dispositifs techniques, économiques, juridiques et les capacités d'expertise disponibles, à partir d'une vision qui se veut à la fois prospective et plus rationnelle. On peut aussi y voir une tentative pour mettre en œuvre les notions de subsidiarité et de développement durable<sup>134</sup>.

L'implication de nouveaux acteurs à la définition du contenu des SDAGE et surtout des SAGE va dans le sens de l'évolution des modes d'action publique. De cette association, on peut attendre une meilleure acceptation des décisions et leur application plus facile. De l'introduction des principes de gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques, on peut espérer une intégration plus forte de l'environnement dans les politiques de l'eau.

Cette section a pour objet de présenter le cadre général dans lequel s'inscrivent ces deux nouveaux outils. Nous procéderons ensuite à une analyse générale des SDAGE, réalisée à partir d'un travail sur les documents produits et d'une série d'entretien auprès des agents qui ont participé à leur élaboration<sup>135</sup>. Le fait que les SDAGE aient été élaborés et approuvés dans des délais fixés par la loi a permis de procéder à une étude de contenu a posteriori. L'analyse concernant les SAGE résulte d'une démarche différente puisqu'il s'est agi de mener une étude comparative de projets en cours d'élaboration. Les résultats sont présentés dans le chapitre 5 de la partie suivante qui porte sur les processus de décision.

#### **4.2.1 SDAGE et SAGE, des procédures complémentaires**

En regard de leur territoire d'application et de leur contenu, le SDAGE et le SAGE forment des procédures complémentaires pour organiser une planification cohérente en matière de gestion de la ressource en eau et de l'ensemble des milieux aquatiques continentaux. Leurs principales caractéristiques sont synthétisées dans le tableau 6.

Le SDAGE, que l'on peut qualifier d'outil de planification stratégique, consacre l'échelle de gestion des six circonscriptions de bassin créées en 1964. Il fixe pour chaque grand bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource pour une période de 10 à 15 ans. Son élaboration et le suivi de son application sont confiés au comité de bassin qui voit ainsi sa légitimité politique renforcée. Il présente un caractère

---

<sup>134</sup> Cette démarche de planification engagée au plan national est en harmonie avec les orientations politiques formulées par l'Union européenne et traduites au niveau de la Directive 2000/60/CE en date du 23 octobre 2000 qui, en terme de planification, prévoit « *l'élaboration, dans chaque district hydrographique, d'un plan de gestion présentant la situation actuelle et les objectifs environnementaux* ». Le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, présenté en Conseil des ministres fin juin 2001, a retenu comme principe que les districts hydrographiques correspondraient aux circonscriptions de bassins créées par la loi de 1964 et que les SDAGE feraient office de plans de gestion, après avoir été complétés et mis en conformité avec les obligations de la directive.

<sup>135</sup> Il s'agit des membres du Groupe inter-bassin. Celui-ci est composé exclusivement de techniciens appartenant à l'administration (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ainsi que Direction régionale de l'environnement) et à deux établissements public administratifs (Agences de l'eau et Conseil supérieur de la pêche). Il a été créé en avril 1992 pour accompagner la mise en œuvre des SDAGE et des SAGE. Nos recherches sur les outils de planification ont été soutenues par ce groupe, qui nous a associé aux réflexions sur la mise en œuvre des procédures SDAGE et SAGE.

obligatoire et des délais de mise en place ont été prévus lors de l'adoption de la loi sur l'eau. Aussi, les six SDAGE ont-ils été approuvés au cours de l'année 1995.

Le SAGE, qui relève d'une planification plus opérationnelle, entérine la référence au bassin versant local comme territoire pour l'action. Il fixe, au niveau des unités hydrologiques, les objectifs d'utilisation, de protection et de mise en valeur de la ressource et des milieux pour une période de 10 ans. L'instauration du SAGE confirme l'importance accordée à une approche globale, décentralisée et concertée de gestion des milieux aquatiques, tout en consolidant également la position des collectivités locales en la matière. Son élaboration est en effet confiée à une structure composée d'acteurs de statuts différents (la Commission Locale de l'Eau) mais son application revient aux maîtres d'ouvrage publics présents sur un bassin (regroupés ou non au sein d'une Communauté Locale de l'Eau).

<b>Caractéristiques</b>	<b>SDAGE</b>	<b>SAGE</b>
Textes de référence	Article 3 de la loi sur l'eau Circulaire du 15 septembre 1994 Circulaire du 12 mai 1995	Article 5 de la loi sur l'eau Décret du 24 septembre 1992 Circulaire du 15 octobre 1992 Circulaire du 9 novembre 1992 Arrêté du 10 avril 1995
Objet	Document de planification fixant les orientations fondamentales de gestion des milieux aquatiques et de la ressource en eau	Document de planification fixant les objectifs d'utilisation, de mise en valeur et de protection des écosystèmes aquatiques et de la ressource en eau.
Périmètre d'application	Territoire des organismes de bassin	Bassins versants hydrographiques, systèmes aquifères.
Nature de la procédure	Obligatoire (dans un délai de 5 ans à compter de la publication de la loi).	Facultative <sup>136</sup> .
Initiateur de la procédure	Etat (Préfet)	Etat ou collectivités territoriales
Délais de réalisation	5 ans à compter de la loi	Aucun délai fixé
Organisme chargé de l'élaboration et de l'adoption du document	Comité de bassin	Commission locale de l'eau
Méthode d'élaboration	Non définie dans les textes	Précisée dans le décret et dans un guide méthodologique.
Approbation	Etat (Préfet)	Etat (Préfet)
Organisme chargé de la mise en œuvre	Comité de Bassin	Communauté locale de l'eau ou maîtres d'ouvrage publics classiques
Organisme chargé du suivi	Comité de Bassin	Commission locale de l'eau
Durée de vie	10 à 15 ans	10 ans
Portée juridique	Document opposable aux pouvoirs publics	Document opposable aux pouvoirs publics

**Tableau 6 : Principales caractéristiques des SDAGE et des SAGE**

<sup>136</sup> A ce propos, on notera que dans le projet de loi sur l'eau on trouve ceci : « l'article 3 rend facultatif l'élaboration du SAGE ». Cette précision sous-entend donc que ce n'était pas le cas avec la loi du 3 janvier 1992. En pratique, les collectivités territoriales mais aussi certains représentants des agences de l'eau et des services de l'Etat ont mis en avant le fait que le SAGE devait résulter d'une volonté politique locale. Le SAGE a pris le statut de procédure facultative. La pratique va être entérinée par la future loi sur l'eau.

#### 4.2.2 Des outils de planification à portée réglementaire

Les SDAGE comme les SAGE sont d'abord des instruments de planification pour mettre en œuvre une gestion globale (fondée sur la définition d'objectifs et de moyens) et coordonner les actions de gestion entre différents niveaux territoriaux. Les SDAGE intègrent à la fois les orientations fondamentales de la politique nationale de l'eau (tenant compte elles-mêmes des directives européennes dans le domaine de l'eau), les objectifs de gestion et les spécificités propres à chacun des territoires des agences de l'eau. Les SAGE, quant à eux, prennent en compte les décisions des SDAGE et les objectifs locaux de gestion de l'eau.

Les pouvoirs publics considèrent qu'ils sont également des outils réglementaires. Certains juristes soulignent cependant que ces documents n'ont pas de réelle portée réglementaire ; leur objet principal étant de fixer des grandes orientations et un cadre de gestion de l'eau.

Pour analyser la portée juridique de ces procédures il faut considérer simultanément deux notions (la compatibilité, et la prise en compte), deux étapes (les documents en cours d'élaboration et après approbation) et deux champs (le domaine de l'eau et hors de ce domaine).

Etapes		SDAGE	SAGE
Document en cours d'élaboration		Notion de prise en compte	Notion de prise en compte
Document approuvé	Dans le domaine de l'eau	Notion de compatibilité	Notion de compatibilité
	Hors du domaine de l'eau	Notion de prise en compte	Notion de prise en compte

Tableau 7 : Les principes juridiques rattachés aux SDAGE et aux SAGE

Pour l'instant, il est difficile de définir précisément ces deux notions qui, sur un plan juridique, demeurent relativement floues. C'est à travers les contentieux et la jurisprudence qui en découlera que l'on pourra mieux apprécier leur contenu. Toutefois, nous pouvons tenter de définir la terminologie employée, en référence au domaine de l'urbanisme où ces notions apparaissent également. Ainsi, l'idée de « *prise en compte* » peut être traduite par « *ne pas ignorer l'existence de ...* ». Celle de « *compatibilité* » par « *ne pas être contradictoire avec...* » ou par « *ne pas remettre en cause* ».

Au moment de son élaboration, le SDAGE doit prendre en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques (par exemple les programmes d'équipement nucléaire, les grands projets d'infrastructure d'intérêt national,...). De la même manière, durant son élaboration le SAGE doit prendre en compte les documents d'orientation et les programmes de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics (notamment les agences de l'eau) ayant des incidences dans le domaine de l'eau (incidence sur la qualité, la répartition et les usages de l'eau). Les SDAGE et les SAGE en cours de préparation ne semblent donc pas être en mesure de remettre en cause les programmes et les documents qui pré-existent. Ils doivent au contraire tenir compte de ces éléments et même les traduire matériellement dans leurs orientations.

Une fois approuvés les SDAGE et les SAGE deviennent opposables aux pouvoirs publics (Etat, collectivités territoriales, établissements publics,...) mais ne le sont pas directement aux individus. Les décisions administratives dans le domaine de l'eau forment en sorte un « écran » entre les pouvoirs publics et les administrés. La véritable portée juridique de ces documents dépend alors largement de leur niveau de précision.

Les programmes et les décisions des collectivités publiques liés à la gestion de l'eau (par exemple les autorisations de prélèvements ou de rejets, les mesures de protection des captages d'eau potable, les mesures de gestion des risques d'inondation, les schémas d'assainissement des agglomérations,... mais aussi les SAGE) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des SDAGE. De la même façon, les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives, et applicables dans le périmètre d'un SAGE, doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ce schéma. Hors du domaine de l'eau (par exemple en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de gestion des déchets,...), les décisions administratives et les programmes d'action doivent prendre en compte les dispositions des SDAGE et des SAGE.

#### **4.2.3 L'élaboration du SDAGE ou l'expérimentation d'une construction collective d'un plan de gestion**

Le SDAGE peut se définir comme une charte de développement durable dans le domaine de l'eau pour laquelle un ensemble de partenaires conviennent de règles du jeu et d'objectifs communs à poursuivre à l'échelle d'un bassin et à échéance de 10 à 15 ans. Contrairement au SAGE, il n'a pas fait l'objet d'un décret d'application. Seule la circulaire du 15 septembre 1994, destinée à l'administration, est venue apporter quelques précisions de contenu : « le SDAGE doit être en mesure de définir des objectifs de qualité et de quantité à atteindre. Il doit faire l'objet d'une évaluation économique des principales orientations retenues et comporter des ordres de grandeurs sur les coûts des investissements à réaliser pour atteindre les objectifs et sur les bénéfices attendus ».

La loi de 1992 donnait la possibilité de réaliser un ou plusieurs SDAGE par bassin. Mais en confiant leur mise en place aux comités de bassins, il est apparu logique d'élaborer un seul SDAGE par circonscription de bassin. Outre le fait que d'éventuelles pressions de la part des instances de bassin aient pu avoir lieu pour orienter ce choix, plusieurs autres raisons peuvent être avancées : une reconnaissance de la légitimité territoriale du bassin, un moyen de renforcer la solidarité entre acteurs à ce niveau, l'existence de structures institutionnelles bien implantées (comité de Bassin/agence de l'Eau) et la présence de services de l'Etat à cet échelon (Préfet de bassin et DIREN de bassin).

Son élaboration, inscrite dans des délais administratifs, n'a pas fait l'objet de propositions méthodologiques très précises<sup>137</sup>. Chaque instance de bassin s'est engagée dans la construction du document en définissant sa propre méthode de travail. Toutefois, les différences de démarches sont relativement faibles. En outre, ce sont des formes très classiques de participation et de concertation qui ont été mises en place à ce niveau car elles concernent des acteurs institutionnels traditionnellement impliqués dans la gestion de l'eau : représentants de l'Etat, des agences de l'eau et des comités de bassin.

Avant d'apporter des précisions concernant les méthodes d'élaboration rencontrées sur le terrain, il est nécessaire de présenter l'organisation générale de la procédure telle qu'elle apparaît dans les textes.

L'initiative du projet revient à l'Etat (via le Préfet de bassin) qui confie au comité de bassin le soin d'élaborer le document. Le rôle et le pouvoir décisionnel de cette instance se sont

---

<sup>137</sup> L'approbation des SDAGE est intervenue au début de l'année 1997. Leur élaboration s'est étalée entre le milieu 1992 et la fin 1996.

trouvés ainsi renforcés. Ils restent cependant sous le contrôle des services extérieurs de l'Etat largement impliqués dans le processus d'élaboration. La circulaire du 15 décembre 1994 demande en effet aux services extérieurs de l'Etat de s'organiser (en mettant en place des réunions de concertation et d'arbitrage inter-services) afin d'être en mesure de faire valoir les priorités gouvernementales (les grands axes de la politique de l'eau) et d'argumenter les propositions de l'Etat auprès des autres partenaires. Dès le lancement de la procédure, les Préfets ont donc sollicité leurs services pour qu'ils s'impliquent. Puis à plusieurs reprises, ils ont recueilli leurs avis sur des avant-projets communiqués par le comité de bassin. Le projet, préparé puis arrêté par ce dernier, est ensuite soumis à des consultations locales (auprès de chaque Conseil régional et général concerné) et nationales (le projet est communiqué à la Mission interministérielle de l'eau et au Comité nationale de l'eau)<sup>138</sup>. Après la prise en compte de l'ensemble des avis, le projet modifié est adopté par le comité de bassin puis approuvé par l'autorité administrative (préfet de bassin). Il est ensuite mis à la disposition du public (mais comme on peut le voir, ce dernier n'est pas directement associé au processus d'élaboration et le projet n'est pas soumis à une enquête publique).

Sur le terrain, l'absence de méthode précise concernant la préparation des projets a laissé toute latitude aux comités de bassin pour mettre en place une organisation permettant de rechercher l'adhésion des acteurs aux projets. On retrouve cependant entre les bassins des similitudes méthodologiques qui sont en partie liées aux réflexions menées au sein du groupe inter-bassins, chargé de suivre au niveau national la mise en œuvre sur le terrain des outils de planification<sup>139</sup>. La figure 15 présente un schéma général d'organisation structurelle.

La période qui s'est étendue du démarrage effectif de l'élaboration à la rédaction du projet final a duré moyenne 36 mois. Elle a été mise à profit pour réaliser un état des lieux et une synthèse des connaissances existantes, engager les études d'approfondissement jugées nécessaires, initier des réflexions méthodologiques sur certains aspects (en particulier sur la définition d'objectifs de quantité et de qualité par sous-bassins), et surtout pour organiser une concertation avec les acteurs du bassin (associations d'usagers, organisations professionnelles, collectivités territoriales et administrations).

Au sein des comités de bassin, le suivi de l'élaboration du SDAGE a été confié à une commission de planification, regroupant de 15 à 25 membres et reflétant exactement la composition du comité. Dans plusieurs cas, cette commission a associé des experts scientifiques à ses travaux, sollicités en tant que de besoin sur des aspects techniques. La préparation technique et administrative du SDAGE a été assurée par un secrétariat technique, composé d'ingénieurs de l'agence de l'eau et de la DIREN de bassin.

---

<sup>138</sup> La Mission interministérielle de l'eau, organe consultatif placé sous l'autorité du ministère de l'environnement, réunit des représentants des différents ministères concernés par la gestion des usages de l'eau. Elle émet des avis sur les textes législatifs et réglementaires en préparation, sur les programmes d'investissement,... Le Comité national de l'eau, organe également consultatif, rassemble des représentants des usagers, des collectivités, des administrations et des personnalités scientifiques, ainsi que les présidents des comités de bassin. Il a pour rôle d'exprimer des avis sur les projets de gestion de l'eau ayant un caractère national.

<sup>139</sup> Concernant les SDAGE, ce groupe a produit notamment des notes techniques pour aider à la définition d'objectifs de quantité et de qualité dans les documents, à l'analyse des incidences économiques de l'outil, à la mise en place d'un dispositif de suivi (tableau de bord),... En ce qui concerne les SAGE, il a mis au point en particulier un guide méthodologique d'aide à l'élaboration des projets et un guide cartographique pour standardiser la présentation graphique des documents. Il a réalisé des plaquettes d'information et de communication pour améliorer la diffusion des outils sur le terrain .

Sur la base d'un document préalable, établi par la commission de planification avec l'aide du secrétariat technique et explicitant les objectifs de la démarche, une consultation des acteurs du bassin a été organisée grâce à la mise en place de groupes de travail thématiques et/ou géographiques, en dehors du comité de bassin (tableau 8).

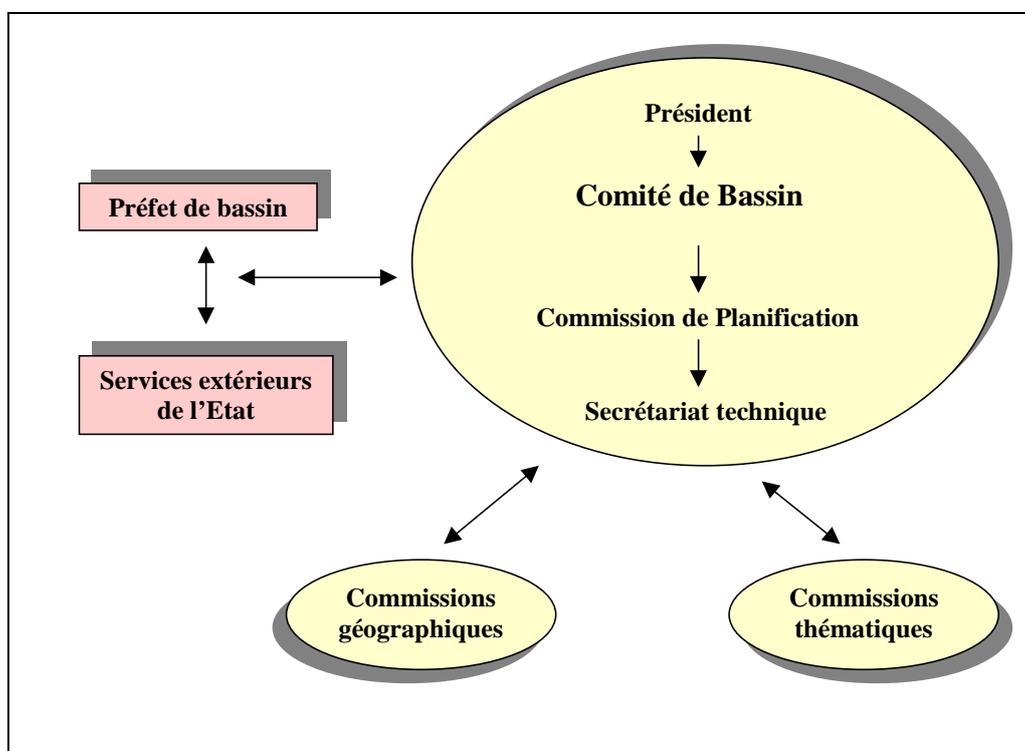


Figure 15 : Organisation structurelle en phase d'élaboration du SDAGE

Bassins	Commissions thématiques	Commissions géographiques
Rhin-Meuse	6	3
Loire-Bretagne	7	7
Adour-Garonne	13	8
Artois-Picardie	5	2
Seine-Normandie	0	6
Rhône-méditerranée-Corse	0	10

Tableau 8 : Nombre de commissions thématiques et géographiques mise en place pour l'élaboration des SDAGE.

- Sur les bassins Rhin-Meuse, Loire-Bretagne et Adour-Garonne, des commissions thématiques ont d'abord été créées dans le but de faire émerger des propositions d'orientation générale et de dégager les grandes options par thèmes de gestion. D'un bassin à l'autre, les thèmes traités se recoupent et concernent : la gestion quantitative et qualitative de l'eau superficielle et souterraine, la gestion des risques d'inondation et l'approvisionnement en eau potable, la préservation et la restauration des écosystèmes aquatiques. Les propositions, réalisées par ces commissions et synthétisées par le comité de bassin (au sein de la commission de planification), ont permis de réaliser un premier document général qui a été ensuite soumis à des commissions géographiques, établies par sous-bassins et regroupant des

acteurs locaux. Ces dernières ont eu pour mission d'examiner les conséquences locales des propositions générales, de définir des préconisations et des priorités d'action locales, de mettre en évidence les réflexions et les études complémentaires à réaliser localement pour pouvoir élaborer le SDAGE. Sur la base des rapports fournis, la commission de planification a pu établir ainsi une première esquisse du projet de SDAGE, après avoir procédé à des arbitrages et des validations. Dans le cas des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne, cet avant-projet a été de nouveau soumis aux commissions géographiques.

- Sur le bassin Artois-Picardie, la démarche a été inverse. Des commissions géographiques ont d'abord été constituées afin d'étudier les problèmes de gestion posés localement et de définir des thèmes d'actions prioritaires mais aussi des orientations générales. Des commissions thématiques ont été mises en place dans un second temps pour affiner les réflexions sur chacun des thèmes retenus et déboucher sur des propositions. C'est à partir de ces consultations que la commission de planification a rédigé l'avant-projet de SDAGE.

- Sur le bassin Seine-Normandie, la concertation s'est appuyée uniquement sur des commissions géographiques mais qui ont menées également des réflexions thématiques. De façon simplifiée, le schéma d'organisation a été le suivant :

- 1 - Mise en lumière des préoccupations locales au sein des commissions géographiques.

- 2 - Synthèse des résultats et rédaction d'un document d'orientation par la commission de planification.

- 3 - Examen des thèmes généraux par la commission de planification et transmission aux commissions géographiques en vue de leur adaptation.

- 4 - Examen des thèmes locaux par les commissions géographiques et transmission des résultats à la commission de planification.

- 5 - Synthèse de l'ensemble des résultats par la commission de planification dans le but d'établir l'avant-projet de SDAGE.

- Sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, la concertation a été organisée par l'intermédiaire de 10 commissions géographiques qui préexistaient. Parallèlement à leur fonctionnement, des consultations spécifiques ont été effectuées auprès des catégories d'utilisateurs suivantes : distributeurs d'eau potable, représentants des loisirs nautiques et de la pêche, associations de protection de la nature, extracteurs de matériaux alluvionnaires, producteurs d'énergie, industriels et agriculteurs.

Pour l'ensemble des SDAGE, ces séries d'aller-retour entre commissions de planification et groupes de travail thématiques/géographiques ont permis une montée en puissance de la participation des acteurs de terrain, en amont des consultations officielles, et leur adhésion progressive au projet en évitant ainsi tout blocage ultérieur. De leur côté, les Préfets de bassin ont conduit les consultations auprès des services extérieurs régionaux et départementaux, afin de rassembler les informations techniques et juridiques à porter à la connaissance de chaque comité de bassin. En outre, les avant-projets de SDAGE ont systématiquement été transmis aux Préfets de bassin qui les ont répercutés sur leurs services.

Mais pour mesurer l'effectivité de la concertation durant l'élaboration des SDAGE, il serait intéressant de d'identifier les acteurs qui ont réellement pris part aux discussions, d'analyser le contenu des débats et de comparer les situations entre bassin. Ce travail n'a malheureusement pas été réalisé. Seules quelques informations disponibles dans les documents consultés et concernant uniquement le SDAGE Artois-Picardie sont fournies ici. Elles portent sur la composition des groupes de travail mis en place dans le cadre de l'élaboration de ce projet. Avec le tableau 9, qui donne le nombre de participants total aux différents groupes de travail, on peut remarquer que les commissions géographiques et thématiques ont permis d'associer 243 acteurs n'appartenant pas déjà au Comité de bassin.

<b>Catégories d'acteurs</b>	<b>Nombre</b>	<b>dont membres du Comité de bassin</b>
Usagers	162	53
Elus	82	38
Administrations	109	19
<i>Total</i>	<i>353</i>	<i>110</i>

**Tableau 9 : Catégories d'acteurs ayant été impliqués dans l'élaboration du SDAGE Artois-Picardie**

Comme on le voit, c'est la catégorie « usagers » qui présente le plus grand nombre de participants. Mais cette dernière regroupe des acteurs très divers. Il est donc intéressant de regarder de plus près sa composition (tableau 10).

<b>Type d'usagers</b>	<b>Représentation</b>
Associations de consommateurs, de cadre de vie,...	14 %
Associations de protection de la nature	5,5 %
Comités économiques et sociaux	5 %
Chambres d'agriculture	12,5 %
Chambres de commerce et d'industrie	1 %
Chambre des métiers	0 %
Représentants de la navigation fluviale	2 %
Industriels	30 %
Agriculteurs	0 %
Compagnies distributrices d'eau potable	11,5 %
Représentants de la profession des carriers	2 %
Représentants des loisirs nautiques	1 %
Associations de pêche	11,5 %
Associations de chasse au gibier d'eau	4 %

**Tableau 10 : Typologie des usagers ayant participé à l'élaboration du SDAGE Artois-Picardie**

La typologie des « usagers » traduit bien les enjeux de gestion de l'eau au niveau du bassin Artois-Picardie. Elle fait apparaître une présence accrue du milieu industriel. Les chambres de commerce et d'industrie (organisations professionnelles) ne représentent que 1% des participants, mais les industriels en propre constituent le groupe majoritaire. Les compagnies distributrices d'eau sont également très présentes avec 11,5%. Le monde agricole, quant à lui, n'est présent qu'au travers de la chambre d'agriculture. Notons aussi la participation importante des associations de consommateurs (14%) et des pêcheurs (11,5%). En revanche, les associations de protection de la nature ne représentent que 5,5% des acteurs et font pratiquement jeu égal avec les chasseurs (4%).

Les différentes remarques formulées à propos de l'élaboration des SDAGE mettent en évidence un processus décentralisé impliquant les institutions de bassin (agences de l'eau et comité de bassin) et l'administration (DIREN de bassin). La procédure de SDAGE constitue une action publique territorialisée qui permet d'expérimenter une forme de participation organisée autour de la conception d'un plan de gestion. La qualité du processus de participation, variable d'un bassin à l'autre, dépend avant tout des efforts de management qui ont été concédés. Ils portent notamment sur la façon dont ont été organisés les débats au sein du comité de bassin et avec les commissions géographiques et/ou thématiques, mais aussi sur le degré d'ouverture de la participation. A cet égard, ce sont essentiellement les acteurs déjà impliqués dans les comités de bassin qui ont été associés aux débats. La mise en place d'instances décentralisées (commissions géographiques) a permis d'élargir la participation à des groupes d'intérêts organisés localement mais pas directement aux citoyens.

Le contenu du projet soumis à l'approbation de l'Etat est le reflet de la participation effective. En fonction des orientations de gestion choisies et du niveau de précision des objectifs retenus, on peut voir si les « vrais » problèmes ont été abordés et traités.

#### **4.2.4 Les SDAGE approuvés : des orientations de gestion plus ou moins précises selon les bassins**

Une analyse comparée des contenus des SDAGE approuvés permet de mesurer a priori la portée générale de ces documents de planification, qui vont orienter les objectifs de gestion à l'échelle des circonscriptions de bassin pour au moins une décennie. L'analyse proposée ici porte sur trois points : la forme générale des documents, l'organisation des décisions et la présentation de quelques exemples de mesures proposées.

##### ***La forme générale des documents***

Même si le SDAGE approuvé n'est opposable qu'aux pouvoirs publics, il constitue un document de référence pour l'ensemble des gestionnaires. S'intéresser à la forme générale des documents approuvés a pour objet de mettre en évidence les efforts de communication faits par les institutions pour dispenser une information et la rendre accessible au plus grand nombre d'acteurs<sup>140</sup>. A cet égard, des différences sensibles peuvent être notées.

A l'exception du SDAGE Seine-Normandie, où toutes les informations sont regroupées dans un même document, les autres SDAGE se présentent sous la forme de différents volumes où l'on retrouve une présentation de l'état des lieux, des objectifs et des mesures (les liens entre ces trois niveaux sont organisés différemment selon les SDAGE). Quelques particularités peuvent être mises en exergue.

Les SDAGE des bassins Rhin-Meuse et Adour-Garonne ont fait l'objet d'une note de synthèse et de vulgarisation qui permet une accessibilité du document pour le grand public. Celui du bassin Rhône-Méditerranée-Corse propose un mode d'emploi qui facilite l'utilisation des différents volumes du document. Les SDAGE des bassins Rhin-Meuse, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse possèdent un glossaire qui donne des définitions aux termes

---

<sup>140</sup> En toute logique, il faudrait également mesurer les efforts réalisés en matière de diffusion des documents. Cette analyse n'a pas été effectuée. On notera simplement que la reproduction et la diffusion des SDAGE ont été prises en charge par les Agences de l'eau et que l'ensemble des administrations ont été destinataires du document final.

techniques et juridiques utilisés dans les documents. Enfin, les SDAGE des bassins Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse comportent des fiches rappelant la réglementation en vigueur en regard des objectifs et des mesures choisis ; elles constituent un guide pratique pour les services de l'Etat.

L'ensemble des SDAGE présente des cartes thématiques établies à l'échelle du bassin qui apportent des informations sur l'état des lieux et/ou le diagnostic et/ou les objectifs. L'affichage cartographique d'informations sur le diagnostic montre un accord des partenaires sur la représentation d'une situation donnée. Les cartes d'état des lieux des bassins Loire-Bretagne et Rhin-Meuse sont très détaillées, elles constituent une véritable base de connaissance regroupant l'ensemble des informations disponibles. Celles des bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse sont plus synthétiques et traduisent un traitement de l'information (et donc des choix).

Sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, l'état des lieux détaillé a fait l'objet d'un document cartographique séparé, appelé atlas de bassin (le bassin a été découpé en 29 territoires homogènes du point de vue hydrologique et des cartes thématiques ont été établies pour chaque territoire).

### ***L'organisation des décisions***

Les décisions des SDAGE se présentent sous deux formes : des orientations fondamentales qui correspondent à un affichage politique et des préconisations qui constituent les véritables mesures de planification envisagées.

A l'exception de Seine-Normandie, les autres SDAGE mettent en avant des orientations fondamentales de gestion qui prennent la forme de slogans. En voici quelques exemples : *“poursuivre toujours et encore la lutte contre la pollution”* (Rhône-Méditerranée-Corse) ; *“retrouver des rivières vivantes et mieux les gérer”* (Loire-Bretagne) ; *“savoir mieux vivre avec les crues”* (Loire-Bretagne) ; *“mieux gérer avant d'investir”* (Rhône-Méditerranée-Corse).

De par leurs situations géographiques, les SDAGE Artois-Picardie et Rhin-Meuse introduisent des orientations relatives à la coopération internationale, telles que : *“trouver un accord avec nos voisins belges sur la gestion de la nappe du carbonifère”* (Artois-Picardie) ou *“poursuivre la collaboration solidaire avec les pays du bassin du Rhin et ceux mitoyens de la mer du Nord”* (Rhin-Meuse).

Les préconisations des SDAGE sont déclinées sous trois formes dont la portée décisionnelle est différente :

- les dispositions qui correspondent à des objectifs majeurs ou à des priorités fortes que s'est fixé le comité de bassin. Elles appellent la pleine application des principes de « *compatibilité* » et de « *prise en compte* » définis par la loi ;
- les recommandations qui s'adressent aux partenaires de la gestion de l'eau dans une logique de forte incitation. Elles visent en particulier les programmes des collectivités ;
- les rappels qui soulignent des orientations ou des réglementations prévues par ailleurs (au plan national) et que le comité de bassin a souhaité mettre en avant.

Dans le cas du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse, une distinction a été faite entre des mesures dites générales applicables à l'ensemble du bassin et des mesures dites territoriales qui sont directement liées à certaines priorités de terrain et qui concernent des secteurs spécifiques (la plaine alluviale de la Saône, la vallée du Rhône, la Camargue, le littoral méditerranéen,...).

Comme le montre le tableau 11, les préconisations des SDAGE portent sur les thèmes classiques de la gestion de l'eau. Seuls quelques documents mettent en avant des thématiques plus originales.

Thèmes mis en avant	Bassins <sup>141</sup>					
	RM	SN	LB	RMC	AG	AP
Gestion quantitative de la ressource (eau superficielle et souterraine)	•	•	•	•	•	•
Gestion qualitative de la ressource (eau superficielle et souterraine)	•	•	•	•	•	•
Gestion des risques d'inondation	•	•	•	•	•	•
Gestion et protection des milieux naturels (zones humides notamment)	•	•	•	•	•	•
Organisation de la gestion intégrée et de la concertation (SAGE notamment)	•	•	•	•	•	•
Prise en compte de la gestion de l'eau dans les projets d'aménagement du territoire	•					
Gestion physique des rivières et des vallées alluviales				•		
Gestion des usages (énergie, navigation, baignade, extraction de granulats, pêche)			•			
Organisation et gestion de l'information sur l'eau					•	

Tableau 11 : Thèmes traités dans les SDAGE

Le thème "*organisation de la gestion intégrée*" aborde systématiquement la question de la mise en œuvre des SAGE. A ce sujet, on peut d'ailleurs noter un positionnement différent des instances selon les bassins. Ainsi, le SDAGE Seine-Normandie a pré-déterminé des unités hydrographiques pour la réalisation d'éventuels SAGE. En outre, dans le texte on trouve sous forme de tableaux des informations relativement précises sur les caractéristiques de chaque unité retenue (superficie, population, départements concernés), sur les problèmes locaux et sur les enjeux repérés en matière de gestion des eaux. De toute évidence, ces préconisations ne seront pas sans influence sur l'attitude des préfets et de ses services vis-à-vis de projets initiés localement. A l'opposé, le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse ne propose que des règles générales de cohérence à respecter en cas de projets de SAGE. Les autres bassins adoptent une position intermédiaire en proposant des unités de référence pour de futurs SAGE mais en faisant observer dans le texte que l'initiative des SAGE reste locale.

<sup>141</sup> Légende des abréviations :

RM : Rhin-Meuse	SN : Seine-Normandie	LB : Loire-Bretagne
AG : Adour-Garonne	AP : Artois-Picardie	RMC : Rhône-Méditerranée-Corse

La loi sur l'eau demande que les SDAGE définissent des objectifs de quantité et de qualité. Certains d'entre eux satisfont à cette obligation en fixant ces objectifs en des points stratégiques du bassin, appelés points nodaux. C'est le cas des SDAGE des bassins Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhin-Meuse et partiellement Seine-Normandie. Pour les bassins Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse, la fixation des objectifs de qualité et de quantité fait partie des actions à mener lors de la mise en œuvre du SDAGE. Les points nodaux déterminés sur le terrain correspondent aux exutoires de sous-bassins (confluents, embouchures, résurgences) et, pour les objectifs de débit, à l'aval des grands ouvrages (barrages existants). Les objectifs de qualité sont exprimés sous la forme de concentration limites pour une liste de paramètres restreints (oxygène dissous, azote, phosphore, pesticides, métaux lourds, bactériologie,...). Avec la fixation des objectifs de débit aux points nodaux, de nouveaux concepts de gestion globale des rivières, des nappes d'accompagnement et des bassins versants sont introduits. Plusieurs types d'objectifs de débits sont ainsi définis :

- le débit de crue utile (DCU) qui correspond au débit de crue indispensable à la vie des cours d'eau et de ses annexes, sans toutefois avoir des effets insupportables (notamment vis-à-vis des lieux occupés par les habitations et les activités) ;
- le débit objectif d'étiage (DOE) qui correspond à la valeur de débit au dessus de laquelle l'ensemble des usages de l'eau est possible et en équilibre avec le bon fonctionnement des milieux aquatiques ;
- le débit d'étiage seuil d'alerte (DSA) qui correspond à la valeur de débit à partir de laquelle les premières mesures de restriction pour certaines activités sont déclenchées (par le Préfet) ;
- le débit d'étiage de crise (DCR) qui correspond à la valeur de débit au dessous de laquelle l'alimentation en eau potable et la survie des espèces présentes dans les milieux aquatiques ne sont plus garanties.

Le législateur a également souhaité avoir une estimation des coûts engendrés par la mise en œuvre des SDAGE, ainsi qu'une évaluation des bénéfices collectifs et patrimoniaux à attendre de leur réalisation. Chaque document doit donc en principe comporter un volet économique. Une telle approche constitue un enjeu important pour assurer plus de transparence des décisions et renforcer l'efficacité des dépenses publiques dans le domaine de l'eau. En outre, elle est très utile pour les agences de l'eau dans le cadre de leurs programmes pluri-annuels d'intervention. Quoiqu'il en soit, cette question a été traitée avec beaucoup de prudence sur l'ensemble des bassins, pour au moins trois raisons. Tout d'abord, les documents ne comportent pas de programmes d'action suffisamment précis pour faire l'objet d'une évaluation poussée et d'importantes incertitudes sur les coûts subsistent du fait de l'échelle territoriale considérée. Ensuite, les investissements méthodologiques nécessaires pour une analyse coûts/bénéfices pertinente dépassent largement le cadre de l'élaboration des SDAGE. Enfin, les outils d'évaluation des externalités environnementales sont encore insuffisamment développés en France pour être utilisés facilement lors de l'élaboration des SDAGE.

Le volet économique des SDAGE se contente donc de donner des ordres de grandeurs pour estimer les coûts directs en investissement et en fonctionnement engendrés sur la période couverte par le SDAGE et donc pour évaluer le niveau d'effort financier supplémentaire et les moyens à dégager pour atteindre dans les délais prévus les objectifs fixés.

### Quelques exemples de mesures

L'exercice effectif d'une gestion décentralisée ne passe pas uniquement par l'existence d'un outil de planification. Il repose surtout sur un engagement politique fort de la part des acteurs concernés. Les mesures décidées traduisent en quelque sorte l'engagement exprimé par les instances décisionnelles décentralisées. Les exemples qui suivent sont extraits des SDAGE Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse. Ils sont représentatifs de la situation générale. Compte tenu de la hiérarchisation apportée aux mesures, nous ferons la distinction entre les dispositions (qui correspondent à des décisions) et les recommandations (qui correspondent à des souhaits).

- D'une manière générale, **les dispositions** retenues reprennent ou précisent des orientations de gestion décidées au plan national. C'est le cas des trois exemples suivants :
  - « l'exploitation des gisements de granulat en lit mineur ne peut plus être autorisée à partir de l'approbation du SDAGE » ;
  - « d'ici 5 ans, toutes les communes, où l'habitat actuel est fortement exposé à des risques naturels, devront être dotées d'un Plan de Prévention des Risques (PPR) » ;
  - « les travaux de protection contre les inondations sont réservés aux lieux où il existe déjà une forte densité humaine et économique ou une richesse patrimoniale (culturelle, historique) reconnue ».

Certaines dispositions vont au delà des normes de gestion en vigueur ou viennent renforcer des objectifs existants. Elles sont cependant exceptionnelles. Deux exemples particuliers ont été identifiés :

- « dans les 10 ans à compter de la publication du SDAGE, la toxicité globale des rejets en métaux et substances organiques devra être diminuée de moitié sur l'ensemble du bassin » ;
- « dans les milieux particulièrement touchés par l'eutrophisation (identifiés sur une carte du SDAGE), on visera une teneur en PO<sub>4</sub> de 0.2 mg/l. dans les rivières ».

Par ailleurs, différentes dispositions traduisent l'absence de consensus sur un sujet, la faiblesse des connaissances disponibles pour parvenir à une décision ferme et l'inscrire au SDAGE, ou la nécessité de mener des réflexions complémentaires afin de préparer un changement à venir. Trois exemples illustrent cela :

- « le Comité de bassin examinera une stratégie de gestion optimisée de la ressource au niveau des grands ouvrages hydroélectriques, afin de modifier à terme les cahiers des charges des concessions et les règlements de gestion des ouvrages » ;
- « une commission zones humides va être mise en place par le comité de bassin pour définir une politique de préservation de ces espaces à l'échelle du bassin (classement réglementaire, aides financières, outils de gestion,...) » ;
- « dans un délai de 3 ans suivant l'approbation du SDAGE, un groupe de travail du comité de bassin examinera les problèmes liés à l'application de la loi sur les débits réservés ».

Une dernière disposition, qui n'apparaît explicitement que dans le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse, mérite d'être signalée. Elle concerne le fait que « le SDAGE ne fixe pas de périmètres de SAGE ». Cette disposition, plus politique qu'elle n'y paraît de prime abord, va dans le sens d'une conception décentralisée de la gestion des hydrosystèmes reposant non pas sur la contrainte et l'obligation mais sur la volonté des acteurs locaux de s'engager sur des projets de planification. Elle valide une pratique constatée sur le terrain et se distingue du texte législatif qui régit la procédure SAGE. En effet, l'article 5 de la loi de 1992 mentionne à propos des SAGE que « son périmètre est déterminé par le schéma directeur ; à défaut, il est arrêté par le représentant de l'Etat, après consultation ou sur proposition des collectivités territoriales et après consultation du comité de bassin ».

• En ce qui concerne **les recommandations**, nombre d'entre elles viennent accompagner des dispositions (c'est le cas des deux premiers exemples ci-après). Quelques unes traduisent en fait l'absence de dispositions (et donc de décision) eu égard aux objectifs fixés aux SDAGE (comme en témoigne le troisième exemple) :

- « le SDAGE recommande que les périmètres des futurs SAGE correspondent aux unités de référence identifiées dans le SDAGE » ;
- « les préfets devront engager dans les 2 ans des discussions avec les entreprises d'extraction de granulats pour définir avec elles les modalités de transfert hors du lit mineur » ;
- « la notion d'objectifs de quantité à l'aval des ouvrages modifiant le régime des eaux devra être développée progressivement. Dans un premier temps, la démarche sera entreprise dans un cadre volontaire et contractuel. Elle pourra ensuite être reprise dans un cadre réglementaire ».

Certaines répondent à des préoccupations de gestion pour lesquelles l'actuelle traduction réglementaire est jugée insuffisante. C'est le cas des recommandations suivantes :

- « les programmes d'assainissement établis par les agglomérations doivent être particulièrement attentifs aux mesures nécessaires pour limiter l'imperméabilisation et contrôler le ruissellement » ;
- « les collectivités urbaines desservant plus de 100 000 habitants devront établir un schéma directeur d'alimentation en eau potable afin d'améliorer la sécurité de leur approvisionnement » ;
- « les études d'impact, les documents d'incidence et les autorisations relatives aux travaux en rivière devront démontrer que l'espace de liberté des cours d'eau et les annexes alluviales sont préservés ».

D'autres enfin sont là pour provoquer une évolution des pratiques institutionnelles ou un changement de comportement des usagers vis-à-vis des milieux aquatiques. Trois exemples illustrent cela :

- « il est recommandé que les contrats de rivière fassent l'objet de priorités de financements publics et que la gestion initiée dans ce cadre soit pérennisée par un SAGE » ;

- « une charte de bonne conduite des opérations d'aménagement foncier et agricole ayant une incidence sur la gestion de l'eau (drainage, remembrement, irrigation,...) devra être élaborée par bassin ou par département avec les représentants de la profession agricole » ;
- « il est recommandé d'établir une charte de bonne pratique des loisirs aquatiques par bassin ou par département ».

Comme le montrent ces quelques exemples de dispositions et de recommandations, le SDAGE traduit sur le papier des orientations fondamentales de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Il fixe des règles du jeu à suivre. Sa force dépend de la nature des mesures décidées et de leur niveau de précision.

#### **4.2.5 L'organisation du suivi de la mise en œuvre des SDAGE**

Après l'approbation du SDAGE, le Comité de bassin est chargé d'assurer sa mise en œuvre et son suivi. Il s'agit en particulier de veiller à la compatibilité des projets de gestion des eaux réalisés sur le bassin avec les objectifs du SDAGE, à l'intégration des orientations du SDAGE dans les projets de SAGE, mais aussi à l'application des décisions du SDAGE et l'évaluation de leurs effets sur l'environnement.

La réussite et la crédibilité de la démarche SDAGE sont largement conditionnées par la capacité des institutions en place à appliquer (ou faire appliquer) les décisions prises et à mesurer les résultats sur le terrain. Pour ce faire, les comités de bassin doivent se doter d'un tableau de bord comportant une série d'indicateurs permettant d'apporter une appréciation quantitative ou à défaut qualitative des "impacts" de la mise en œuvre du SDAGE. Ces tableaux de bord ont été élaborés par les agences de l'eau et les DIREN de bassin (qui assuraient déjà ensemble le secrétariat technique du SDAGE) dans les premières années qui ont suivi l'approbation des documents.

Soulignons que le dispositif qui est mis en place est conçu de manière à assurer un suivi non seulement du SDAGE mais également du 7<sup>ème</sup> programme des agences de l'eau (période 1997-2002), qui est considéré comme un outil privilégié de mise en œuvre d'une large partie des orientations du SDAGE.

Rappelons enfin que la première version du projet de future loi sur l'eau, intégrant les dispositions de la directive communautaire d'octobre 2000, a retenu le principe de transformer les SDAGE en plans de gestion des districts hydrographiques. Une révision des SDAGE devrait donc être engagée dans les prochaines années afin de répondre aux obligations de la directive, en particulier en matière de définition d'objectifs écologiques. Le système d'évaluation des SDAGE devra également être complété, là encore pour répondre aux exigences communautaires concernant les obligations de résultats.

En regard des points qui viennent d'être évoqués, il serait intéressant de mener une recherche sur l'application des SDAGE sur le terrain, afin d'analyser notamment si l'existence de ces documents induit une transformation des modes de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Une analyse de la construction des indicateurs de suivi, de leur nature, de leur usage et de leur évolution sous l'effet de la directive européenne s'avérerait également intéressante, en regard de la problématique d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques d'environnement.

#### **4.2.6 Les SDAGE et SAGE traduisent-ils une reconnaissance officielle des approches locales de gestion ?**

L'adoption par voie législative de ces deux nouveaux outils de planification officialise d'une certaine manière les approches de gestion décentralisées et participatives, déjà mises en œuvre avec les contrats de rivière. Ces procédures accompagnent des changements observés sur le terrain et qui se traduisent par une gestion plus globale de l'eau à l'échelon des bassins, une intégration plus systématique des préoccupations environnementales dans les projets et une implication plus forte des acteurs locaux dans les décisions. Pour autant, il serait exagéré de considérer qu'avec leur existence on assiste à un renouvellement en profondeur des modes d'intervention sur les hydrosystèmes.

Ces procédures peuvent même constituer un frein à l'innovation et au développement de démarches alternatives. Dans l'esprit de l'administration, elles sont en effet considérées comme une sorte de passage obligé pour agir. Cette conception planificatrice de l'action publique s'est traduite indirectement durant l'élaboration de certains SDAGE, où les initiatives locales en matière de SAGE ont été bloquées dans l'attente de l'approbation du schéma directeur et où le territoire du SDAGE a été couvert de périmètres de projets de SAGE définis uniquement à partir de critères de cohérence physique.

Le SDAGE comme le SAGE demeurent des procédures relativement complexes à élaborer et à mettre en œuvre, de par leurs territoires d'application, leur caractère global, leur dimension temporelle et le nombre d'acteurs qu'elles concernent. Cependant, il ne faut pas non plus dévaloriser l'intérêt que représentent ces outils de planification. Le SDAGE permet en effet de fixer des règles du jeu générales, de définir et d'afficher des objectifs qui ont été négociés préalablement (dans la limite des impératifs réglementaires). Le SAGE offre ensuite la possibilité de décliner sur un territoire plus restreint ces règles et objectifs (à travers le principe de compatibilité) en tenant compte des contextes et des enjeux locaux. Ces deux procédures forment un cadre d'intervention qui peut être soit rigide soit souple en fonction l'usage qui en est fait. Ces aspects transparaissent clairement dans l'étude des pratiques d'élaboration des SAGE présentée dans le chapitre 5 de la seconde partie.

#### **4.3 Le développement des procédures de planification comme moyen pour solidifier un système normatif**

L'essor de la planification des hydrosystèmes, d'abord sous une forme contractuelle (les contrats de rivière) puis aujourd'hui en poursuivant des ambitions réglementaires (les SDAGE et SAGE) peut être corrélé à l'apparition des politiques procédurales dans le domaine de l'eau. Ce développement ne s'accompagne pas pour autant d'une mise en veille des politiques dites substantielles (ou normatives). La planification repose en fait sur un système hybride où le procédural se conjugue avec le normatif. Cette hybridation peut s'expliquer schématiquement en reprenant la chronologie d'apparition des procédures qui viennent d'être analysées.

Les contrats de rivières ont en effet été mis en place originellement pour faciliter l'application des objectifs de qualité des rivières et accompagner une politique de lutte contre la pollution des eaux. Très rapidement, on a assisté à un élargissement du domaine et du territoire

d'application mais aussi à l'exercice d'une démarche participative autour des projets<sup>142</sup>. Les contrats de rivières prennent leur essor en renforçant leur vocation procédurale. L'administration peut ainsi expérimenter l'approche collective de construction de projet dans le champ de l'environnement, en enrôlant les élus locaux au moyen d'aides financières à la maîtrise d'ouvrage. Cette expérience est mise à profit pour innover en produisant des outils de planification plus aboutis (SDAGE et SAGE), qui entérinent la référence au bassin versant, la gestion globale et la concertation. Leur instauration intervient à un moment où la dimension réglementaire reprend de la vigueur dans le domaine de l'eau, sous l'influence notamment de l'Europe<sup>143</sup>. Aussi peut-on considérer que la planification devient l'un des moyens pour répondre à des exigences réglementaires et que le processus de décision développé à travers ces outils est une façon d'obtenir plus facilement le consentement des autorités locales et des usagers (l'application de normes passerait donc par une appropriation des projets). Dans cette logique, l'administration a tendance à favoriser une hybridation entre les approches procédurales et substantielles<sup>144</sup>.

Parce que les SDAGE et les SAGE approuvés n'imposent qu'un rapport de compatibilité pour les décisions intervenant dans le domaine de l'eau et de prise en compte pour les autres décisions, leurs conséquences réglementaires risquent cependant d'être pour l'instant relativement limitées. En outre, l'usage des SDAGE comme outil d'application de règles de gestion est rendu difficile par l'ampleur des territoires considérés et la forme des documents. Les mesures qui induisent ou orientent des actions réglementaires n'apparaissent qu'après une lecture approfondie des documents (elles sont noyées dans la masse). La distinction entre ce qui relève de dispositions et de simples recommandations n'est pas toujours aisée. Doit-on y voir une intention délibérée des institutions responsables de la rédaction des documents ou le résultat des négociations qui n'ont pas permis d'aboutir à des décisions plus précises ?

Indépendamment de cet aspect, le dispositif constitué par les SDAGE, les SAGE et les contrats de rivière offre au système de planification de la cohérence<sup>145</sup>. Le SDAGE fixe des orientations fondamentales au niveau des circonscriptions de bassin guidant l'action publique (aide à la définition des programmes d'intervention des agences de l'eau, à l'instruction des demandes d'autorisation,...). A un échelon plus restreint, le SAGE définit des objectifs de gestion et les moyens d'y parvenir. Le contrat de rivière quant à lui peut être l'outil privilégié

---

<sup>142</sup> A ce sujet on notera que la première génération de contrats de rivière s'est développée en organisant une concertation restreinte entre les administrations déconcentrées et les élus locaux. L'implication d'autres acteurs, en particulier les associations d'usagers, s'est imposée dans un second temps (progressivement à partir de la fin des années 1980).

<sup>143</sup> Au début des années 1990, la France est en effet mise en demeure par l'Union Européenne de retranscrire dans son droit différentes directives communautaires.

<sup>144</sup> Nous formulons ici l'hypothèse que la construction d'une politique communautaire dans le domaine de l'eau suit le même cheminement que la politique nationale telle qu'elle s'est organisée à partir de 1964. Une première phase se traduit par l'essor d'une intervention technico-administrative qui s'appuie sur le développement d'une réglementation que l'on cherche à imposer sur le terrain. Dans un second temps, compte tenu du faible succès de l'action coercitive, l'administration déploie des approches procédurales décentralisées et participatives. En France, ce mode d'action publique se développe alors que la politique communautaire est en train de se formaliser en utilisant principalement la voie réglementaire (sous la forme de directives) et en l'accompagnant d'un volet incitatif financier. Cette situation peut expliquer le phénomène d'hybridation entre le procédural et le substantiel que l'on connaît actuellement.

<sup>145</sup> Cette cohérence pourrait d'ailleurs sensiblement être améliorée en modifiant ou en harmonisant les modes de financement des actions sur le terrain. On constate en effet la subsistance de pratiques de financement qui ne répondent pas à des objectifs de gestion globale et durable des milieux aquatiques.

de mise en œuvre du SAGE. Cette logique utilitariste des procédures intervient prioritairement dans des contextes où pré-existe une dynamique de gestion (une histoire avec la rivière, un réseau d'acteurs déjà constitué, une coopération intercommunale en place,...). En l'absence d'historique et d'expérience de gestion, le contrat de rivière peut alors constituer un outil d'apprentissage de la gestion globale et de la concertation. Dans ce contexte, l'engagement direct d'un SAGE, du fait de la lourdeur de la procédure, n'est pas forcément souhaitable.

N'oublions pas une dimension importante des politiques procédurales que l'on retrouve dans les outils de planification étudiés : la concertation et la participation des acteurs aux décisions. En la matière, ce sont surtout les contrats de rivière et les SAGE qui permettent d'innover. Le processus d'élaboration du SDAGE repose en effet sur l'existence d'un réseau d'acteurs déjà structuré, représenté par le comité de bassin. Concernant les contrats de rivière, il faut souligner que la procédure favorise surtout un partenariat institutionnel (Etat, collectivités et financeurs publics). L'implication effective des usagers de l'eau est très variable selon les cas. En l'absence de règles précises concernant la composition du comité de rivière et la répartition des sièges en son sein, ce sont les associations les mieux structurées et déjà partenaires des autorités publiques qui sont amenées à intervenir (pêche, protection de la nature, loisirs nautiques). Les industriels comme les agriculteurs sont peu concernés par le contrat de rivière, car celui-ci finance des actions de maîtrise d'ouvrage publique. Leur implication éventuelle, qui se fait généralement par l'intermédiaire des chambres consulaires, permet de les informer sur les problèmes de gestion de l'eau et de les sensibiliser à la gestion globale. Avec le SAGE, la situation est différente dans la mesure où les textes précisent la composition de la commission locale de l'eau et la répartition des sièges entre les différentes catégories d'acteurs. L'effectivité de la concertation et la prise en compte des différents points de vue en présence sont là aussi variables d'un site à l'autre et dépendent de nombreux facteurs contextuels. L'instauration de mécanismes de management (une organisation interne spécifique, une animation, des réunions régulières en petits groupes, la diffusion de l'information, des synthèses d'études,...) peut cependant favoriser l'action publique participative (voir chapitre 5).

En regard de la concertation entre acteurs et de leur participation au processus de décision et d'action, il est important de distinguer deux phases : d'une part, la préparation des projets de planification et d'autre part, leur mise en œuvre sur le terrain. Cette distinction amène à identifier deux types d'entités actoriales dont les pouvoirs sont séparés : d'un côté des instances délibératives et de l'autre des structures exécutives.

Au niveau des dispositifs de planification étudiés, les activités de concertation et de participation s'exercent au sein des instances délibératives : le comité de bassin pour le SDAGE, le comité de rivière pour le contrat de rivière et la commission locale de l'eau pour le SAGE. Comme nous l'avons vu, ces activités sont bien présentes lors du processus d'élaboration des documents. En revanche leur effectivité est plus incertaine durant l'exécution des plans approuvés. Elle dépend en particulier de la pérennisation de ces forums délibératifs.

Dans le cas des SDAGE, cette pérennité est assurée du fait de l'existence d'une structure permanente dont la légitimité est reconnue. La permanence d'une concertation sur l'application SDAGE dépend de l'importance accordée à ce document par le comité de bassin. La réalisation d'une mission de suivi est quant à elle liée à l'organisation d'un retour d'information et à l'existence d'un système d'évaluation efficace.

Avec le contrat de rivière comme avec le SAGE, les structures de concertation sont instituées spécialement pour ces procédures. Leur pérennité n'est assurée qu'en théorie. Dans les faits, aucune ressource n'est officiellement prévue pour faire perdurer ces instances une fois les documents signés. A ce titre il serait intéressant d'étudier si elles arrivent à se maintenir dans le temps, avec quels moyens, qui y participe et quelles types d'activité elles exercent. De toute évidence, rien n'empêche l'institution en charge de la mise en œuvre des opérations décidées dans le cadre des procédures de planification de dégager les moyens nécessaires à la survie des lieux de participation. De la même manière, rien n'interdit aux acteurs de la société civile qui ont été impliqués de faire pression sur les autorités publiques pour faire perdurer la dynamique de concertation instaurée précédemment.

## **5. La nécessaire articulation entre aménagement du territoire et gestion des milieux aquatiques**

L'analyse présentée dans ce premier chapitre met en évidence une complexification des problématiques de gestion des rivières, en relation avec la transformation des rapports entre la société et les milieux naturels. Les enjeux sont désormais multiples et doivent être poursuivis simultanément : satisfaire des besoins croissants en eau (tant sur le plan qualitatif que quantitatif), réduire les impacts des usages domestiques, agricoles et industrielles sur la qualité et le régime des eaux, lutter contre des inondations de plus en plus fréquentes et dommageables, éviter le gaspillage de la ressource, restaurer et/ou protéger les écosystèmes aquatiques, etc.

Ce constat nous conduit à considérer avec intérêt l'émergence d'une gestion dite intégrée qui traduit à la fois une transformation des modes d'action publique et un renouvellement des formes d'intervention sur les rivières. Elle renvoie à des approches transversales, multi-objectifs, pluri-actoriales et territorialisées en matière de décision et d'action sur les rivières. Elle pose le problème de l'articulation, dans l'espace et dans le temps, entre un hydrosystème (le réseau hydrographique et la mosaïque de milieux à laquelle il est connecté de façon permanente ou temporaire)<sup>146</sup> et un sociosystème (les acteurs présents et leurs activités sur le territoire considéré).

Dans une démarche de gestion intégrée, la protection et la restauration des écosystèmes aquatique constituent un objectif en soi, non seulement dans le but de conserver un patrimoine naturel mais aussi comme moyen pour préserver les potentialités d'usage de l'eau et de valorisation économique de la ressource (notion de développement durable). Mais elle doit aussi être en mesure de répondre aux besoins humains, qui s'expriment sous la forme d'usages et de pratiques<sup>147</sup>. L'enjeu est donc de rechercher la meilleure adéquation possible

---

<sup>146</sup> En se plaçant du point de vue de l'environnement, Amoros et Petts (1993) considèrent que la gestion des hydrosystèmes suppose de prendre en compte simultanément quatre dimensions : longitudinale (interactions amont-aval), transversale (interconnexions entre le cours d'eau et les milieux annexes), verticale (interconnexions entre les eaux superficielles et les eaux souterraines), temporelle (alternance entre des phénomènes de crue et d'étiage, entre des processus d'érosion et de sédimentation, évolution du profil d'équilibre,...).

<sup>147</sup> Chaque type d'usage requiert des exigences spécifiques en terme de qualité (propriétés physico-chimiques et biologiques de l'eau), de quantité (volume, débit) ou d'aptitude du site (accessibilité des berges, contraintes liées aux inondations, qualité paysagère, statut foncier). Leur pratique met en œuvre simultanément ou séparément une ou plusieurs fonctions qui sont d'ordre biologique (l'eau en tant que constituant actif de la matière vivante),

entre une demande (celle des acteurs) et une offre (celle du milieu), en limitant les concurrences et en favorisant les complémentarités.

De fait la gestion intégrée des rivières présente au moins deux dimensions en interaction dynamique dans le temps et dans l'espace :

- une dimension cognitive qui relève des types de connaissances et des modes d'expertise à mobiliser pour comprendre le fonctionnement des hydrosystèmes, appréhender les impacts des activités humaines sur les milieux et évaluer ses potentialités de réponse à des besoins actuels et futurs ;
- une dimension actoriale qui se rapporte au processus de décision et d'action mis en place sur un territoire donné pour définir collectivement les objectifs à poursuivre et les moyens pour les atteindre.

Nos recherches ont porté sur cette seconde dimension en analysant les dispositifs de la politique de l'eau qui étaient susceptibles de traduire en terme opérationnel la notion de gestion intégrée. Deux facteurs jugés déterminants ont été étudiés : l'introduction du principe de gestion des rivières à l'échelle des bassins versants et le développement des procédures de planification des hydrosystèmes. Ils ont été choisis parce qu'ils permettent de rendre compte des pratiques effectives de gestion des rivières exercées au niveau local. Ces deux facteurs agissent conjointement en provoquant une recomposition des territoires, un repositionnement des acteurs et de nouvelles formes d'action en direction des milieux aquatiques.

Il apparaît ainsi que le bassin versant a beaucoup de mal à exister comme espace pertinent pour l'action. L'argumentaire scientifique sur lequel est fondée sa prise en compte a été retenu par l'Etat dans le but d'améliorer l'efficacité de la politique de l'eau à une époque où la lutte contre la pollution des eaux devenait un enjeu majeur. Au départ, le bassin versant n'a pas été désigné comme périmètre d'intervention pour favoriser l'exercice de formes décentralisées de gestion des milieux aquatiques. Il l'est devenu progressivement grâce aux institutions créées en 1964 au niveau des circonscriptions hydrographiques (agences de l'eau et comités de bassin), qui ont initié un apprentissage de l'action collective dans le domaine de l'eau. A la faveur de la décentralisation des compétences engagée au profit des collectivités territoriales à partir de 1982 et du développement des procédures de planification (en particulier les contrats de rivière et les SAGE), le bassin versant va tendre à s'imposer au niveau local. L'utilisation du dispositif de planification va permettre la fabrication d'espaces identitaires et une transformation de la géographie de l'intercommunalité. Il s'avère cependant que la prise en compte du bassin versant stricto sensu n'est pas le souci majeur des acteurs locaux, qui cherchent avant tout à construire des espaces de projets en relation avec les problèmes à traiter et les usages à valoriser. Il s'agit également de partager les coûts des opérations et éventuellement de favoriser l'expression d'une solidarité autour de la rivière. On a affaire à une définition anthropocentrée de la rivière, dans laquelle l'environnement n'a de sens que par rapport à une valorisation économique de la ressource et des milieux. Si la dynamique d'action est suffisamment forte et s'inscrit dans la durée, la rivière peut éventuellement accéder au rang de bien communautaire et le bassin versant peut devenir une unité fonctionnelle.

---

écologique (l'eau comme facteur abiotique de l'écosystème), technique (l'eau en tant que fluide, corps solvant ou catalyseur de réaction) et symbolique (l'eau comme signifiant socio-culturel).

Le bassin versant ne saurait être la référence obligée dans tous les cas de figure. Pour les réseaux hydrographiques importants, il délimite un territoire trop vaste sur lequel il n'est guère possible de définir des objectifs directement opérationnels (à l'exception des ouvrages structurants). Eloigné de la réalité de la gestion quotidienne, un bassin versant trop étendu ne permet pas non plus aux acteurs locaux d'avoir un sentiment d'appartenance à une communauté d'intérêts. A cette échelle, il s'agit alors de proposer des orientations stratégiques qui doivent ensuite être déclinées en actions opérationnelles pour les niveaux inférieurs. C'est en sorte selon cette logique que la loi sur l'eau de 1992 proposait initialement la réalisation de plusieurs SDAGE. Le choix qui s'est opéré de mettre en place un seul SDAGE par circonscription de bassin a annihilé cette possibilité. Toutefois, il a permis de conforter la position des comités de bassin et de les impliquer concrètement dans la planification.

Quelle que soit l'échelle spatiale, le bassin versant est avant tout un espace physique dont les limites reposent sur des considérations hydrologiques, morphodynamiques ou écologiques. Son éventuelle mutation en territoire politique résulte d'un phénomène d'appropriation par les acteurs de terrain. Nous avons pu mettre en évidence le rôle joué par les procédures de planification à cet égard. Celles-ci n'ont pas seulement pour effet de faire émerger de nouveaux territoires d'action. Elles formalisent également un processus de construction collective des projets, où de nouveaux acteurs sont admis à participer et où les activités de concertation et de négociation semblent officiellement reconnues<sup>148</sup>.

Le contrat de rivière constitue le premier dispositif prévoyant la mise en place d'une structure pluri-actoriale accompagnant l'élaboration d'un projet multi-objectifs à l'échelle d'un bassin versant, puis assurant le suivi de sa mise en œuvre<sup>149</sup>. Le comité de rivière, chargé de cette mission, n'est pas simplement un lieu d'échange ou une sorte d'agora. Son fonctionnement se caractérise par des actions de sélection des acteurs, des opérations d'expertise, des épreuves de validation et de décision. L'objectif du processus mis en place est de parvenir à la formulation d'objectifs et à la formalisation d'un projet d'intervention sur lequel s'accordent les parties en présence. A ce sujet, nous avons montré que le contrat de rivière permettait surtout le développement d'opérations techniques et n'encourageait pas l'innovation en matière d'aménagement. Il constitue avant tout un outil de financement de mesures structurelles et donne lieu à l'expression d'une intercommunalité technique centrée sur la maîtrise d'ouvrage publique. Il renforce la position des collectivités territoriales sur le terrain de l'aménagement des cours d'eau et modifie de fait la nature des rapports qu'elles entretiennent avec les services de l'Etat. Mais de par sa nature, le contrat de rivière favorise peu d'autres types de partenariat (en direction des associations par exemple). La place accordée à de nouveaux acteurs dans le processus de décision est d'ailleurs très variable selon

---

<sup>148</sup> Le déploiement des procédures de planification dans le domaine de l'eau peut être considéré comme une nouvelle étape dans la démocratisation de l'action publique. Avant leur avènement, on était en présence d'un système binaire : des décisions issues de négociations à la périphérie de l'Etat central entre les fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat et les élus locaux ; des consultations à différents échelons territoriaux organisées au sein de comités ad hoc : comité national de l'eau, comité de bassin, comité technique de l'eau (au niveau régional).

<sup>149</sup> Le développement des procédures contractuelles à partir des années 1980 n'est pas propre au domaine de l'eau. Il peut être compris comme une tentative de l'Etat central de répondre à la fragmentation institutionnelle créée par la décentralisation. Il constitue également une réponse à la demande de participation formulée par la société civile. Parce que l'approche contractuelle repose sur une démarche volontaire, elle peut être considérée aussi comme un moyen pour l'Etat d'obtenir plus facilement l'adhésion des acteurs locaux à des orientations de politiques publiques définies au plan national.

les cas. La composition du comité de rivière ne faisant pas l'objet de règles très précises, l'implication des groupes d'intérêts présents sur le site dépend de la volonté porteurs du projet (administrations et/ou élus locaux) et de facteurs contextuels (l'existence de conflits entre usagers, la nécessité de rechercher l'adhésion du plus grand nombre au projet, la présence d'associations déjà fortement impliquées sur le terrain,...). De façon générale, ce sont les acteurs associatifs, désormais reconnus comme partenaires officiels dans le domaine de l'eau, qui sont invités à prendre part aux débats (pêche, protection de la nature, loisirs nautiques). Parfois, il s'agit d'acteurs appartenant à un cercle d'institutions sans lien direct avec le territoire considéré (chambres consulaires). Les riverains, pourtant très concernés lorsque le contrat de rivière porte sur un cours d'eau non domanial, ne sont pas impliqués. Quant aux industriels ou aux agriculteurs, leur intérêt vis-à-vis de cette procédure est très faible dans la mesure où elle n'induit pas pour eux de retombées directes en terme de maîtrise d'ouvrage. Leur enrôlement permet de les informer sur la démarche et de les sensibiliser aux questions de préservation de la ressource et des milieux aquatiques.

L'analyse de la situation que l'on peut faire à propos des SAGE rejoint ce constat général. Même si les règles concernant la composition des commissions locales de l'eau (répartition des sièges entre les collectivités, les administrations et les usagers) et son mode de fonctionnement (mise en place d'un règlement intérieur, nécessité de valider chaque étape en assemblée plénière, ...) sont beaucoup plus précises, l'implication concrète de nouveaux acteurs reste relative. Une différence majeure avec le contrat de rivière doit cependant être soulignée. La mise en place d'un SAGE n'entraîne pas exclusivement la réalisation d'opérations de nature technique. Parce qu'une fois approuvé il s'impose aux décisions publiques, le SAGE est susceptible d'induire une mobilisation des dispositifs réglementaires, une réorientation des projets et des pratiques d'aménagement, une modification des modes de financement, etc. Le choix de la procédure SAGE renvoie à une gestion plus politique que technique de la rivière. Quant au SDAGE, il constitue une procédure à part du fait de son caractère obligatoire et de son échelle d'application (qui en fait un document de planification stratégique et moins directement opérationnel que les deux autres).

L'activité des forums délibératifs, que sont les comités de rivière et les commissions locales de l'eau, reste séparée du fonctionnement des structures exécutives chargées de la mise en œuvre des opérations<sup>150</sup>. Cette séparation n'est pas gênante en soi si la concertation impulsée durant la phase d'élaboration des projets se prolonge ensuite et si la participation initiée à cette occasion se traduit par l'implication de nouveaux acteurs sur le terrain de l'action. En réalité, une fois que les projets ont été signés et qu'ils entrent en phase d'application, la poursuite du fonctionnement de ces structures de concertation n'est plus assurée. L'engagement de partenariats de gestion avec les usagers est quant à lui exceptionnel .

Il faut donc considérer que dans le domaine de la planification des rivières, l'institutionnalisation de l'action collective reste partielle. Elle est amorcée grâce aux principes d'organisation retenus pour l'élaboration des projets, mais n'est pas exploitée par la suite. La régulation croisée entre les administrations déconcentrées et les élus locaux demeure<sup>151</sup>. Elle s'exprime sous une forme plus allégée du fait de l'élargissement de la

---

<sup>150</sup> Là aussi, le SDAGE se distingue des deux autres procédures : le comité de bassin est chargé à la fois de son élaboration, sa mise en œuvre et son suivi. Il s'agit en outre d'une structure permanente dont la pérennité est assurée.

<sup>151</sup> On peut d'ailleurs noter que l'émergence des projets de contrats de rivière ou de SAGE est toujours le fait des collectivités et/ou des administrations, jamais celui de tiers. La rapidité d'avancement des projets est d'ailleurs souvent liée à l'existence d'un co-pilotage.

communauté décisionnelle et de la plus grande transparence apportée aux décisions (les négociations sont plus visibles, les choix sont plus clairs et publicisés). Elle s'est en outre déplacée dans l'espace. La planification entraînant le développement d'une maîtrise d'ouvrage intercommunale voire interdépartementale, les territoires de coopération ainsi formés deviennent les nouveaux lieux d'arrangements entre l'Etat et les élus locaux.

De la même manière, le développement de la planification ne sous-entend pas un abandon des approches substantielles au profit des démarches procédurales. Comme nous l'avons noté, il y a hybridation entre les deux. Depuis le début des années 1990, on assiste même à un renforcement de l'arsenal réglementaire sous l'influence de la politique européenne (dont le dispositif de régulation se met progressivement en place). Cette situation permet d'ailleurs à l'Etat et à ses services extérieurs de conserver une position forte dans le jeu des acteurs.

Malgré ces critiques, l'existence des procédures de planification mises en œuvre sur des territoires dépassant les frontières administratives traditionnelles permet d'expérimenter des formes d'action publique plus collective que précédemment. Leur utilisation a une fonction d'apprentissage qui peut induire une transformation des logiques d'action et du comportement des acteurs impliqués<sup>152</sup>. Elle a également pour effet de créer une dynamique d'action sur la rivière s'inscrivant dans la durée et dans l'espace. Celle-ci doit être suffisamment forte pour ne pas éclater sous l'effet d'un changement du contexte politique (renouvellement des élus par les élections par exemple) mais aussi administratif (du fait de la mobilité des agents de l'Etat). Elle doit également être assez souple pour pouvoir reconsidérer régulièrement les objectifs et les actions en fonction de l'apparition de nouveaux problèmes ou de nouvelles préoccupations.

Lorsque cette dynamique existe, un effet « tache d'huile » peut se produire car l'intervention sur un réseau hydrographique met en exergue le caractère trans-sectoriel et trans-territorial de la gestion de l'eau. La problématique d'action, centrée au départ sur la rivière et son bassin, s'étend à d'autres politiques publiques spécialisées (environnement, urbanisme, agriculture, aménagement du territoire,...). Il ne s'agit pas de subordonner différentes politiques sectorielles à la gestion de l'hydrosystème mais de coordonner les orientations de chacune et d'harmoniser les dispositifs d'intervention pour former un tout cohérent<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Cet impact, somme toute difficile à mesurer, ne doit pas être surestimé car les résistances au changement sont très fortes. L'exemple du SAGE de la Scarpe en est une illustration (Hubert, 1998). Son élaboration démarre à la fin 1997 autour d'un objectif clairement affiché de restauration du milieu naturel. A la même période, les conclusions d'une étude hydraulique commanditée par un syndicat intercommunal et réalisée par la DDAF sont rendues publiques. La réalisation d'un programme de travaux à dominante structurelle (43 millions de Francs) est alors engagée, avec le soutien financier de la DIREN au titre de la lutte contre les inondations. La décision, portée par des acteurs fortement impliqués dans la CLE, n'est pas remise en cause alors qu'elle interfère avec les objectifs du SAGE. Cet exemple est loin d'être exceptionnel. On constate en effet régulièrement le lancement rapide d'actions, que l'on appelle pudiquement des « coups partis », dont chacun sait qu'elles peuvent être dénoncées par le processus de concertation qui s'engage. Démarrer un SAGE dans ces conditions obère la réussite de la démarche.

<sup>153</sup> On peut illustrer notre propos à travers l'exemple de la planification urbaine. La réussite du projet de gestion de rivière dépend par exemple des choix opérés en matière d'assainissement (développement et maintenance des réseaux, épuration des eaux usées et des eaux pluviales, contrôle de l'imperméabilisation des sols et du ruissellement pluvial,...), de gestion de l'espace (préservation des champs d'expansion des crues, maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable,...), d'alimentation en eau potable (prélèvement en rivière ou en nappe, protection des zones de captage,...), ou encore en matière d'intégration du cours d'eau dans la ville (aménagement des berges et accès au public, entretien du lit et des espaces adjacents,...). Ces différents types d'action font l'objet de dispositions juridiques spécifiques dont certaines s'imposent aux communes. En fonction

L'articulation entre différentes politiques publiques sectorielles, sur un territoire où s'exprime une dynamique de gestion intégrée des cours d'eau et dont les frontières correspondent ou se rapprochent du bassin versant hydrographique, constitue un champ de recherche encore largement inexploré. Les investigations dans ce domaine doivent tenir compte des transformations de l'action publique provoquées notamment par des dispositions législatives récentes (en particulier la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale<sup>154</sup>, la loi du 26 mai 1999 d'orientation agricole<sup>155</sup> et la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire<sup>156</sup>) ou qui vont être induites par de nouvelles réformes. On pense en particulier à la future loi sur l'eau qui transpose en droit français la directive européenne du 23 octobre 2000. Le développement des « *plans de gestion à l'échelle des districts hydrographiques* », pour reprendre les termes de la directive, confirme l'intérêt des SDAGE comme outil de planification et du même coup peut re-dynamiser la mise en œuvre des SAGE. La place des approches procédurales dans la politique de l'eau se trouve ainsi consolidée. Pourtant on constate, avec la directive cadre, l'avènement d'une production juridique qui mêle des logiques normatives et procédurales. En effet, les plans de gestion doivent comporter des objectifs environnementaux, définis suivant des normes. La planification, en poursuivant des objectifs de résultats, s'inscrit dans une logique d'efficacité (la mise en place de dispositifs d'évaluation s'impose également). Les approches dites substantielles, qui reposent sur l'application de normes standardisées, sont donc aussi renforcées. Ce contexte pose la question du rapport entre les politiques réglementaires et les politiques constitutives, avec l'hypothèse d'une hybridation possible entre les deux.

---

de la politique engagée sur la rivière, les communes peuvent décider d'aller au delà des exigences de la loi ou de raccourcir les délais d'application, de reconsidérer leurs priorités, etc.

<sup>154</sup> Cette loi va modifier le paysage institutionnel en entraînant une disparition des districts qui pourront se transformer en communauté urbaine (si le seuil de 500 000 habitants d'un seul tenant est atteint), en communauté d'agglomération (seuil de 50 000 habitants, avec la présence d'une ville de plus de 15 000 habitants) ou en communauté de commune. L'existence des syndicats de communes et des syndicats mixtes est maintenue. Sur un bassin versant, le renforcement de l'intercommunalité présente à la fois un atout mais aussi un risque de voir apparaître une opposition encore plus tranchée entre l'urbain et le rural. En matière de gestion des inondations par exemple, cette opposition peut aboutir à des décisions telles que « *sur-inonder les espaces ruraux pour mieux protéger le milieu urbain* ».

<sup>155</sup> L'article 1 de cette loi stipule que « *la politique agricole prend en compte le fonctionnement économique, environnemental et social de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable* ». L'une des principales dispositions de cette loi concerne la mise en place du contrat territorial d'exploitation, qui vise à re-légitimer tout ou partie des soutiens publics à l'agriculture et à les rééquilibrer sur la base d'une multifonctionnalité de cette activité. On notera que la thématique « *prévention des risques naturels* » est incluse dans les contrats territoriaux d'exploitation, à travers les objectifs de valorisation des surfaces en herbe et de gestion quantitative des eaux qui leur sont assignés. Ce nouvel outil apparaît comme un complément au dispositif de prévention existant (Plans de prévention des risques, annonce de crue, travaux de protection, ...). Il est susceptible de donner lieu à des actions concrètes telles que la conservation des champs d'expansion des crues, le maintien des haies et des berges enherbées, la modification du sens des labours, etc. Le contrat territorial d'exploitation est en outre accompagné de mesures de compensation pour l'agriculteur.

<sup>156</sup> Cette loi prévoit notamment la mise en place de schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux qui définissent des orientations et des principes de gestion équilibrée de territoires, dont les limites physiques ne sont pas fixées a priori. La loi précise que ces schémas ont vocation à s'articuler avec la politique agricole (les principes de gestion retenus peuvent être mis en œuvre par les contrats territoriaux d'exploitation), avec la politique d'environnement au sens large (les schémas décrivent les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles, la diversité biologique, la prévention des changements climatiques,...), ainsi qu'avec la politique de prévention des risques naturels (les schémas déterminent les conditions de mise en place des actions de prévention des risques naturels afin d'assurer leur application adaptée à l'ensemble du territoire).

## Chapitre 2 : Evaluation de l'efficacité des mesures réglementaires de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable

Les mesures réglementaires destinées à maîtriser l'occupation des sols dans les zones inondables constituent aujourd'hui l'un des instruments clé de la politique de prévention des risques naturels majeurs menée par l'Etat<sup>157</sup>. S'intéresser à ces dispositifs particuliers amène à se pencher sur les interactions permanentes entre les hommes et leurs territoires, entre la société locale et son environnement de proximité.

La cartographie réglementaire institue un état du risque qui va servir de référent principal aux différentes politiques de planification locales. Elle vise non pas à agir sur l'aléa<sup>158</sup> mais à intervenir sur la vulnérabilité<sup>159</sup> des espaces, en interférant sur les décisions d'occupation des sols et d'urbanisation dans les secteurs sensibles. Elle affiche également un objectif de maintien des équilibres naturels, en cherchant à préserver les champs naturels d'expansion des crues. En toute logique, la politique réglementaire ne peut être déconnectée de la gestion des hydrosystèmes et de l'aménagement du territoire. Pourtant, elle semble fonctionner de manière indépendante. Cette relative autonomie est non seulement liée à son territoire d'application (la commune ou un groupe de communes appartenant à un même bassin de risque) mais à son caractère essentiellement coercitif. Placée entre les mains de l'Etat et de ses services, la cartographie réglementaire est un exemple de politique publique normative et standardisée, définie par le haut et appliquée sur un territoire qui est le lieu d'exercice de compétences décentralisées<sup>160</sup>.

L'adhésion des acteurs destinataires des servitudes qu'impose la mise en œuvre d'une réglementation en zone inondable (servitudes prenant la forme d'interdictions, de prescriptions et de recommandations) apparaît comme l'une des conditions de réussite de la politique publique. Cette adhésion doit pouvoir s'opérer dès le processus d'élaboration du

---

<sup>157</sup> Précisons que les mesures réglementaires dont il est question dans ce chapitre sont celles qui sont établies par l'Etat et qui constituent des servitudes d'utilité publiques, obligatoirement retranscrites dans les documents locaux d'urbanisme placés sous la responsabilité des collectivités locales.

<sup>158</sup> En regard des inondations, l'aléa caractérise le phénomène de submersion indépendamment de l'occupation des sols. Il est lié à la fois à des paramètres naturels (pluie, écoulement, ruissellement, formation de la crue) et à des facteurs anthropiques (modification de la morphologie d'un cours d'eau, évolution de l'occupation des sols, imperméabilisation des terrains, gestion des ouvrages hydrauliques existants,...). L'aléa est mesuré en terme de fréquence d'apparition des événements, de hauteur d'eau, de vitesse d'écoulement et de durée.

<sup>159</sup> La vulnérabilité exprime classiquement le lien entre l'aléa, la nature et l'importance des enjeux exposés, les ressources disponibles pour y faire face (délais pour intervenir, capacité physique et financière des individus pour agir, couverture des personnes par les assurances, moyens dégagés pour la remise en état,...) et les impacts qui en découle. La vulnérabilité est souvent traduite comme étant la conséquence de l'inondation sur les enjeux. Cette définition restrictive donne lieu à une évaluation de la vulnérabilité en terme de dommages socio-économiques. La vulnérabilité doit également être appréciée en considérant la fragilité d'un système socio-économique face au risque. Son analyse a alors pour objectif de mesurer la capacité de ce système à résister aux impacts et sa propension à subir des dommages en cas de survenance d'un événement catastrophique.

<sup>160</sup> Une analyse des modalités d'élaboration de la réglementation de l'occupation des sols en zone inondable et donc du processus de décision qui s'y rattache est conduite dans le chapitre 4 (seconde partie du mémoire).

document qui conduit à l'établissement d'un zonage et d'une réglementation sur les territoires soumis aux inondations. L'acceptation sociale de l'outil réglementaire doit également se traduire à travers l'application des dispositions prises dans le document approuvé et le respect des objectifs assignés à la cartographie réglementaire (la limitation ou le contrôle du développement en zone inondable, l'arrêt des constructions dans les secteurs à haut risque, la préservation des champs naturels d'expansion des crues, la mise en œuvre de mesures de prévention par les personnes publiques et privées exposées).

C'est en considérant cela que nous nous sommes intéressés à l'évaluation des impacts sur le terrain des mesures de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable. Une telle analyse doit repartir des effets escomptés de la politique réglementaire afin de déterminer leur réalité sur le terrain, voire le décalage entre les objectifs attendus et les objectifs atteints, en tentant d'en expliquer les causes. Elle doit également chercher à mesurer les effets indirects générés par son application et qui concernent par exemple les changements d'affectation des espaces, les impacts sur la politique de développement local et le marché foncier, l'évolution des comportements sociaux face au risque, etc.

L'objectif de recherche poursuivi ici est double : mettre au point une méthodologie d'évaluation adaptée à l'objet considéré et produire des connaissances sur l'efficacité de l'approche réglementaire et ses limites. Ce travail s'inscrit dans le champ de l'analyse des politiques publiques et plus précisément dans le courant de l'évaluation ex-post des effets de l'action publique<sup>161</sup>. Nos investigations dans ce domaine ont débuté à une période charnière dans la politique de gestion des risques naturels dont deux faits marquants doivent être soulignés :

- la restructuration du dispositif juridique en 1995 et l'instauration d'un nouvel outil de cartographie réglementaire : le Plan de Prévention des Risques (PPR) se substituant à tous les autres ;
- l'engagement, sous l'égide du Commissariat général du plan et du Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, d'une démarche d'évaluation de la politique de prévention des risques naturels dans son ensemble (1994-1997).

Précisons que l'évolution du cadre procédural n'a pas interféré avec nos objectifs de recherche. S'agissant de mesurer les effets des documents en vigueur, nous nous sommes intéressés à des territoires où la réglementation était en place depuis au moins cinq années<sup>162</sup>. Ce sont donc les Plans d'exposition aux risques (PER) qui ont servi de référence. Quant à l'évaluation nationale de la politique de prévention, elle concernait l'ensemble des risques naturels (mouvements de terrain, séismes, avalanches, feux de forêts, cyclones, tempêtes, inondations) et reposait sur un dispositif de mobilisation d'experts et sur une série

---

<sup>161</sup> Bernard Barraqué et Jacques Theys (1988) précisent que les évaluations ex-post (ou a posteriori) ont vu le jour en France au début des années 1980, dans un contexte et en réaction avec une crise croissante de l'efficacité de l'Etat. Yves Meny et Jean-Claude Thoenig (1989) soulignent que l'évaluation des politiques publiques constitue l'un des trois courants de pensée de l'analyse des politiques publiques. Un autre courant de pensée a pour but d'expliquer l'essence même de l'action publique et la nature de l'Etat. Le troisième s'attache à comprendre le fonctionnement et les modes opératoires de l'action publique.

<sup>162</sup> Ce délai de 5 ans a été choisi en regard des dispositions inscrites dans les textes juridiques qui précisent que les personnes publiques ou privées auxquelles des prescriptions sont imposées (en particulier des mesures préventives aux bâtiments) ont un délai de 5 ans, à compter de l'approbation du plan, pour les réaliser.

d'investigations auprès des acteurs publics uniquement. Notre recherche s'est avérée complémentaire car elle a permis de produire des données issues d'études de cas comportant notamment des enquêtes directes auprès des personnes exposées aux risques d'inondation. Une première série d'études de cas a été conduite sur des sites réglementés et soumis à des crues lentes de plaine, à dominante rurale pour certains et urbaines pour d'autres<sup>163</sup>. De nouveaux exemples sont actuellement étudiés, avec la même méthodologie d'évaluation. Mais cette fois, les sites retenus sont soumis à des crues torrentielles<sup>164</sup>. La comparaison des résultats obtenus sur les différents terrains permettra de voir si l'acceptabilité sociale de l'outil réglementaire et les effets de son application diffèrent selon la nature du risque d'inondation et les contextes locaux. L'intérêt de multiplier les exemples doit favoriser une réflexion plus complète sur la politique réglementaire en général et ses impacts locaux.

En regard du contexte général dans lequel s'inscrivent les travaux de recherche exposés dans ce chapitre, nous aborderons successivement quatre points. Dans un premier temps, nous analyserons l'inscription des outils réglementaires dans la politique de gestion du risque d'inondation et leur évolution dans le temps (l'importance donnée aux procédures de cartographie des risques au sein de cette politique publique traduit en effet un changement de paradigme et marque le passage d'une logique de protection à une logique de prévention). Dans un second temps, nous aborderons la problématique de l'évaluation des politiques publiques en insistant sur les enjeux et les méthodes qui s'y rattachent. Cette analyse générale nous permettra de positionner notre démarche dans le champ de l'évaluation. Ensuite, nous présenterons la méthodologie retenue pour évaluer l'efficacité de la politique réglementaire. Enfin, nous exposerons les principaux résultats obtenus jusqu'à présent, les questions qui restent encore en suspens et les perspectives de développement identifiées.

## **1. La cartographie réglementaire, un instrument privilégié de gestion des risques d'inondation**

La gestion du risque d'inondation suppose de faire appel à un ensemble de moyens (collectifs et individuels) qui, par rapport au phénomène lui-même, vont s'inscrire dans l'espace (des actions mises en œuvre à différentes échelles spatiales, depuis le bassin versant hydrographique jusqu'au niveau le plus local, là où se manifeste l'inondation) et dans le temps (des actions engagées avant, pendant et après la survenance d'un événement). Selon la nature des moyens développés, il est aujourd'hui d'usage de distinguer les mesures structurelles et les mesures non structurelles<sup>165</sup>. Les premières agissent sur l'aléa et visent à modifier les conditions d'écoulement des eaux, grâce à des travaux réalisés sur le bassin

---

<sup>163</sup> Les premières investigations (1995-1998) ont reçu le soutien financier du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du Ministère de l'équipement, du logement et des transports. La thèse de Nathalie Pottier, soutenue en décembre 1998, en est directement issue.

<sup>164</sup> Ce travail s'inscrit dans le programme de recherche « Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologique » du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui a été engagé fin 1999.

<sup>165</sup> Cette typologie permet un classement simple des actions. Mais sa pertinence peut être parfois questionnée. Par exemple sur un plan juridique, la mise en œuvre de mesures structurelles est encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires qui entrent dans la catégorie des mesures non structurelles. D'un point de vue opérationnel, il en est de même : la cartographie réglementaire ou l'annonce de crue peut conduire les particuliers ou la collectivité à prendre des mesures de nature structurelle visant à réduire la vulnérabilité des biens exposés.

versant (ouvrages de stockage), le long du cours d'eau (endiguement, chenalisation) et au niveau des secteurs sensibles (murs de soutènement, levées, actions sur les bâtiments). Par opposition, les secondes désignent toutes les opérations qui ne relèvent pas directement du génie civil (même si certaines d'entre elles induisent des opérations de ce type). Elles concernent par exemple la prévision et l'annonce de crue, la mise en œuvre de normes de construction, l'organisation des secours, l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et le contrôle réglementaire de l'occupation des zones inondables. C'est sur ce dernier volet que nous avons focalisé notre attention.

Le terme de mesures non structurelles a été introduit par des géographes américains, notamment Gilbert White (1945), appelant les pouvoirs publics à utiliser des moyens alternatifs aux mesures de génie civil pour contrôler les inondations et réduire leurs conséquences sur la société<sup>166</sup>. Il est repris par les pays de culture anglo-saxonne (Grande-Bretagne, Australie, Nouvelle-Zélande) avant d'être employé en France. Il apparaît pour la première fois en 1978 dans une circulaire préparatoire au 11<sup>ème</sup> congrès national sur l'irrigation et le drainage des terres agricoles (Pottier, 1998)<sup>167</sup>. Plus récemment, on retrouve la distinction entre mesures structurelles et non structurelles dans le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale de 1994 sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier (Mathiot et Mariani, 1994), ainsi que dans le rapport de l'instance d'évaluation de la politique de prévention des risques naturels de 1997 (Commissariat général du Plan, 1997).

Mais au delà de la diffusion d'une terminologie, il importe surtout de souligner que le déploiement des mesures non structurelles, comme alternative ou complément aux mesures structurelles, révèle une transformation de la politique publique de gestion du risque d'inondation. On peut même parler de changement de paradigme<sup>168</sup>.

La gestion du risque d'inondation a longtemps été dominée par une logique de protection qui consistait à se prémunir contre les événements catastrophiques en édifiant des ouvrages de défense contre les crues. D'abord circonscrits aux secteurs les plus sensibles et limités à la préservation des intérêts de groupes sociaux directement concernés par les dangers que représentaient les cours d'eau, les dispositifs de protection se sont ensuite déployés sur des échelles plus vastes (construction de barrages contrôlant des bassins versants). L'importance qui leur est donnée est corrélée à la progression des connaissances en hydrologie et en hydraulique, ainsi qu'à l'amélioration des techniques de régulation et de contrôle des flux. En France, la logique de l'ouvrage s'est développée dès la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle pour connaître un essor important au cours du siècle suivant lorsque la sécurité se constitue en objet de

---

<sup>166</sup> Aux Etats-Unis, les mesures non structurelles vont devenir partie intégrante de la politique nationale de lutte contre les inondations à partir de 1966. Cette décision apparaît dans le Document du Congrès n° 465 et au niveau de l'Ordre Exécutif Présidentiel n° 11296 qui prônent une diffusion de l'information sur ces mesures dites alternatives (Pottier, 1998).

<sup>167</sup> Dans cette circulaire, la définition donnée aux mesures structurelles restreint leur champ d'application aux actions qui imposent un contrôle juridique et administratif sur les surfaces soumises aux inondations et qui visent à réduire la vulnérabilité par des restrictions sur l'utilisation des sols.

<sup>168</sup> Le changement de paradigme ne doit pas être interprété comme une rupture complète avec des pratiques jusqu'alors dominantes. L'émergence d'une nouvelle logique d'action entraîne en réalité une hiérarchisation différente des moyens et des formes d'intervention, voire un élargissement du panel des outils d'action.

conquête (Decrop, Vidal-Naquet, 1998)<sup>169</sup>. L'idée selon laquelle les situations de risque peuvent être corrigées par la multiplication des mesures structurelles perdure durant une bonne partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Mais la rémanence des situations d'insécurité (sur des secteurs que l'on croyait protégés) et l'apparition de nouvelles zones de risque (du fait de l'urbanisation en zone inondable) vont montrer les limites d'une approche fondée sur la protection et mettre en évidence l'impossibilité d'annihiler le risque. La reconnaissance des impacts environnementaux des ouvrages, la multiplication des conflits autour de leur réalisation, mais aussi l'importance des coûts relatifs à la construction et à la maintenance des dispositifs structurels vont également contribuer à la transformation des formes d'action vis-à-vis du risque d'inondation.

C'est dans ce contexte qu'apparaît une autre logique d'intervention qui relève d'un paradigme de prévention et d'affichage du risque<sup>170</sup>. Elle se traduit notamment par le développement d'une politique d'information sur le risque et d'une politique réglementaire visant à limiter l'exposition au risque. L'importance accordée aux documents réglementaires de planification territoriale spécialement dédiés aux risques naturels est relativement récente. Elle est d'ailleurs contemporaine de la décentralisation des compétences en matière d'aménagement du territoire engagée au profit des collectivités locales<sup>171</sup>.

Avant cette période, les outils réglementaires ne sont bien entendu pas complètement absents du paysage, mais le législateur n'impulse pas une véritable dynamique en faveur de leur développement. Geoffroy Caude (1988) note d'ailleurs que la mise en place des outils semble être davantage corrélée à la survenance d'événements catastrophiques qu'à une réelle volonté de maîtriser le développement en zone inondable<sup>172</sup>.

Une rapide présentation des différentes procédures qui se sont succédées dans le temps montrera l'évolution de l'approche réglementaire et des objectifs qui lui sont attribués, les

---

<sup>169</sup> Geneviève Decrop et Pierre Vidal-Naquet (1998) soulignent que la logique de l'ouvrage conduit à externaliser le risque : le danger doit être contenu dans les ouvrages de protection et tout excédent par rapport à l'ouvrage relève de la force majeure.

<sup>170</sup> Pour G. Decrop et P.A. Vidal-naquet (op. cit.), cette logique met en scène le risque et non plus seulement la sécurité. Elle vise à traiter le risque résiduel, celui qui précisément excède les dispositifs de protection. La force majeure, qui jusque là n'était pas prise en charge, est recyclée sous forme de risque qui devient alors objet de politique publique. Ce n'est qu'à partir de ce moment que l'on va voir se constituer des scènes locales du risque.

<sup>171</sup> La volonté de l'Etat de renforcer le dispositif de contrôle du développement local en zone inondable n'est certainement pas étrangère à la décentralisation des années 1980. Elle est le reflet des rapports de force entre l'administration et les élus locaux.

<sup>172</sup> Cet auteur fait remarquer à ce sujet que : « *c'est une constante de la problématique des risques naturels que de voir la législation n'évoluer qu'au rythme des catastrophes naturelles* ». Les exemples suivants semblent en témoigner. Le décret-loi du 30 octobre 1935, qui instaure les Plans de surfaces submersibles (PSS), survient après les inondations de 1930 qui ont touché le sud-ouest : le Tarn à Montauban (171 morts), la Garonne à Toulouse (200 morts). La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles et à la prévention des risques, qui met en place les Plans d'exposition aux risques (PER), est votée après les inondations de l'hiver 1981-1982 qui ont concerné les plaines de la Saône, du Rhône et de la Garonne. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui définit les Plans de prévention des risques (PPR), arrive à la suite d'événements qui se sont succédés entre 1992 et 1995 (dont la crue de l'Ouvèze en septembre 1992, celles du nord et de l'est de la France durant l'hiver 1993-1994 et les inondations de l'hiver 1995 qui ont provoqué des dégâts dans 43 départements).

changements apportés à la définition des territoires de risque, ainsi que le passage d'une conception hydraulicienne à une conception socio-économique des territoires.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 est le premier texte juridique permettant à l'Etat d'instaurer une réglementation de contrôle de l'occupation des sols dans les zones inondables : **le Plan des surfaces submersibles** (PSS). Cet outil a pour objectif essentiel d'empêcher l'implantation d'obstacles au libre écoulement des eaux (constructions, plantations, ouvrages) et de conserver les champs naturels d'expansion des crues. Le PSS définit le territoire inondable sur la base d'une connaissance précise de l'aléa (les limites des plus hautes eaux connues), en tenant compte de deux critères : la hauteur de submersion et la vitesse d'écoulement<sup>173</sup>. Il impose des servitudes d'utilité publique affectant l'usage du sol en considérant deux types de zones : la zone A (dite de grand débit) et la zone B (dite complémentaire)<sup>174</sup>.

Bien que limité aux cours d'eau appartenant au domaine public fluvial<sup>175</sup>, le PSS présente l'intérêt de pouvoir être mis en place sur des sections de rivières homogènes du point de vue des caractéristiques hydrauliques. Mais la procédure d'élaboration s'avère lourde (une approbation, après avis du Conseil d'Etat, par décret interministériel) et sur le terrain le PSS ne va pas avoir les effets escomptés. En théorie, l'existence du plan oblige les propriétaires de terrain situés dans les zones A et B à déclarer à la préfecture leur intention de réaliser des constructions, plantations et ouvrages. En pratique, sous la pression des élus locaux, des implantations nouvelles vont voir le jour dans les espaces réglementés et réduire notablement les champs d'inondation<sup>176</sup>. Jean-Luc Laurent (1993) et Noël Godard (1994), fonctionnaires du Ministère de l'environnement, reconnaissent d'ailleurs volontiers les limites de cet outil dont l'application, précisent-ils, est subordonnée au zèle des services de l'Etat qui interviennent au coup par coup face à chaque déclaration d'aménagement ou de construction.

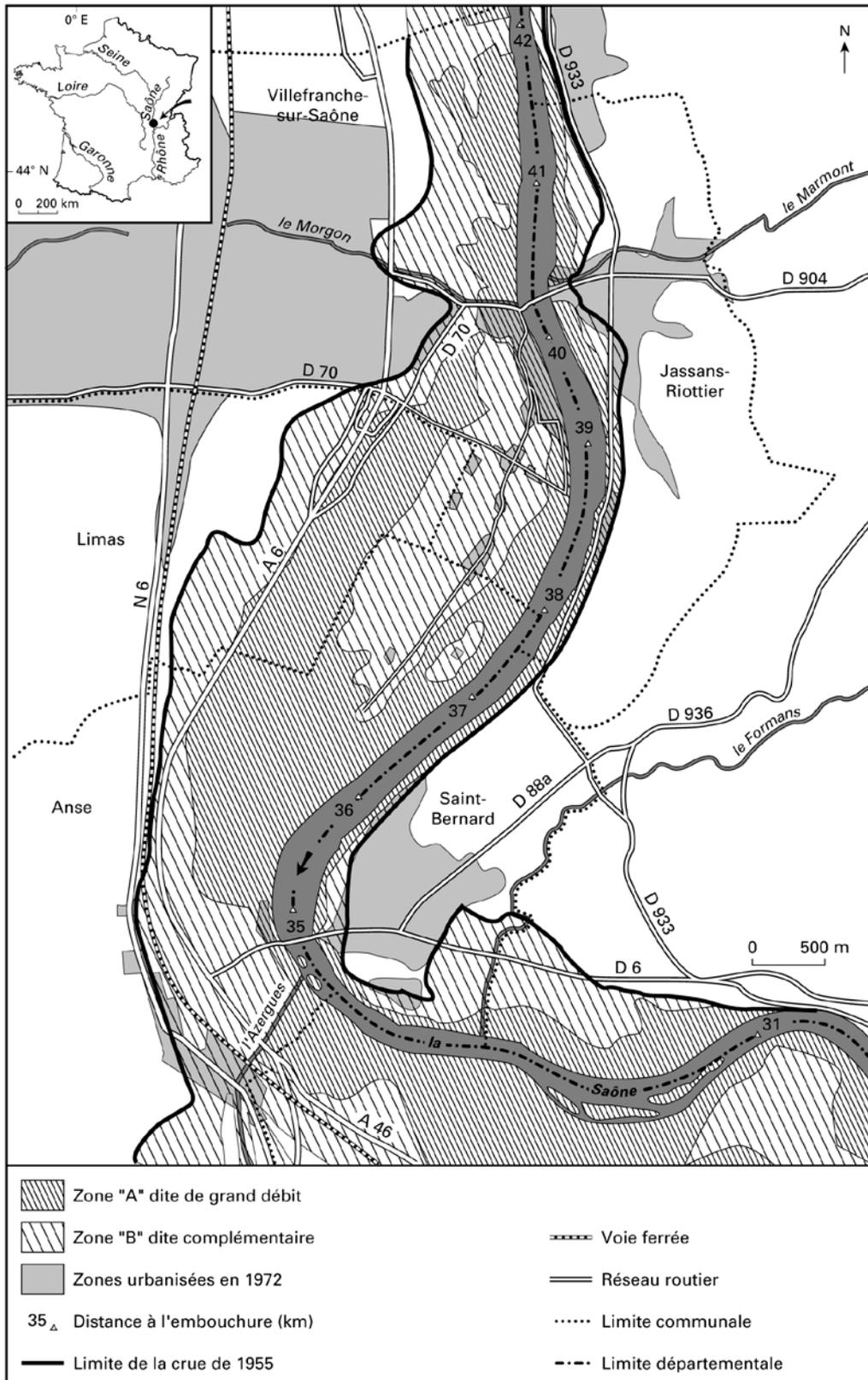
---

<sup>173</sup> L'expertise sur les aléas et le fonctionnement des fonds de vallées inondables, acquise avec les PSS, va être « recyclée » pour l'établissement des Plans d'exposition aux risques (PER) à partir de 1984 et pour la constitution des atlas des zones inondables à compter des années 1990.

<sup>174</sup> Dans la zone A : aucune construction nouvelle ne doit être autorisée sauf si elle n'aggrave pas les crues ; les clôtures selon leur nature sont soumises à autorisation ou à déclaration ; les plantations, les dépôts et autres obstacles susceptibles de modifier l'écoulement des eaux sont soumis à déclaration préalable. Dans la zone B : les constructions en raison de leurs caractéristiques sont soit libres soit soumises à déclaration ou à autorisation ; les clôtures constituées de murs ou de haies doivent être déclarées.

<sup>175</sup> Le PSS est établi en application des articles 48 et 54 du Code du domaine public fluvial.

<sup>176</sup> Nos recherches réalisées dans le Val-de-Saône ont montré clairement la progression de l'urbanisation des zones inondables réglementées à l'aide du PSS. Ainsi à Villefranche-sur-Saône, une grande partie des prairies humides présentes au moment de l'approbation du PSS en 1972 vont disparaître au profit du développement d'une zone industrielle et portuaire, installée en remblai dans les années 1980 (Pottier et Hubert, 1998).



**Figure 16 : Zonage du PSS établi par l'Etat sur 4 communes du Val de Saône en 1972**  
 (Source : Nathalie Pottier, 1998)

Après la seconde guerre mondiale, la croissance urbaine et industrielle va induire le déploiement d'une politique de protection contre les inondations (un recours aux mesures structurelles) car le développement se fait largement au détriment des espaces naturels d'expansion des crues. Toutefois, l'augmentation de la vulnérabilité en zone inondable va également favoriser l'émergence de la notion de prévention des risques naturels par l'intermédiaire de la sécurité des personnes et des biens. Il faut cependant atteindre le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle pour avoir une traduction concrète de cette notion dans le corpus juridique. En 1955, le Code de l'urbanisme introduit deux nouvelles dispositions :

- l'article R. 111-2 qui permet au cas par cas d'interdire ou de soumettre à condition les constructions qui risquent de porter atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques ;
- l'article R. 111-3 qui précise que l'urbanisation des terrains exposés à des risques (érosion, éboulement, avalanche, inondation) peut, en cas d'autorisation, être subordonnée à des conditions spéciales.

Ce second article instaure la procédure réglementaire du *Périmètre de risques* (PR) qui vise à contrôler l'urbanisation future dans les secteurs à risques potentiels (seules les constructions soumises à permis de construire ou à déclaration préalable sont concernées). Pour les inondations, le périmètre à risque délimite les terrains soumis au débordement d'un cours d'eau en s'appuyant toujours sur la reconstitution de la limite des plus hautes eaux connues (Garry, 1993). Contrairement au PSS, il intègre des considérations liées à la sécurité des constructions et de leurs occupants. Mais comme lui, il conserve le principe d'une délimitation des zones inondables par sections de vallées alluviales, indépendantes des frontières communales (son terrain d'application concerne cette fois l'ensemble des cours d'eau quel que soit leur statut juridique). L'usage de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme a été destiné prioritairement aux territoires multi-risques dans les secteurs géographiques de montagne (Servoin, 1995). Sur le thème des inondations, sa mise en œuvre est restée limitée jusqu'en 1984, date à laquelle est apparu le Plan d'exposition aux risques. Ce regain d'intérêt est lié à la facilité et rapidité de mise en œuvre du périmètre de risque<sup>177</sup>, comparativement au PER. Gérald Garry (1993) précise que le périmètre de risque a souvent été utilisé pour éviter de prescrire un PER ou pour s'y substituer en cas de conflit.

Avec la loi d'orientation foncière de décembre 1967, une nouvelle étape est franchie en matière de planification des territoires. Le premier document d'urbanisme opposable aux tiers est instauré : le *Plan d'occupation des sols* (POS). A ce niveau l'intégration du risque d'inondation dans la planification va pouvoir se faire par le biais du zonage (classement des secteurs inondables en zone ND). Mais la prise en compte des risques naturels dans les documents de planification à vocation générale d'urbanisme reste très sommaire, à l'exception des communes régulièrement inondées<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> Le périmètre de risque est approuvé par arrêté préfectoral pris après consultation des services intéressés et avis des conseils municipaux des communes concernées.

<sup>178</sup> Il ne faut pas perdre de vue que la maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable peut a priori se passer de l'usage des procédures spécialisées édictées par l'Etat. Les collectivités locales doivent en effet intégrer les questions de risques naturels dans les documents d'urbanisme dont elles ont la responsabilité et définir des règles précises d'usage et d'occupation des secteurs sensibles aux inondations. De leur côté, les services de l'Etat, via le « porté à connaissance » et le contrôle de légalité, peuvent imposer aux collectivités une meilleure intégration des risques naturels dans les documents d'urbanisme.

Si à partir de cette époque, les outils juridiques disponibles permettent potentiellement la maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable, force est de constater le manque de volonté des pouvoirs publics de mettre en œuvre une politique réglementaire d'envergure. La croyance en la toute puissance de la technique et des mesures structurelles pour réduire le risque reste prégnante. Il faut attendre la décennie 1980 pour voir se produire un renversement dans l'appréhension des menaces. Il est d'abord marqué par la création d'instances nationales consacrées à la gestion des risques naturels : le Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs en 1981 puis la Délégation aux risques majeurs en 1983<sup>179</sup>. Le second fait marquant est l'adoption de la loi relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles en juillet 1982 qui introduit un nouvel outil réglementaire d'affichage du risque : le **Plan d'exposition aux risques** (PER)<sup>180</sup>. Il délimite trois types de zones, hiérarchisées en fonction des caractéristiques du risque (fort, moyen, faible), à l'intérieur desquelles s'appliquent différentes dispositions :

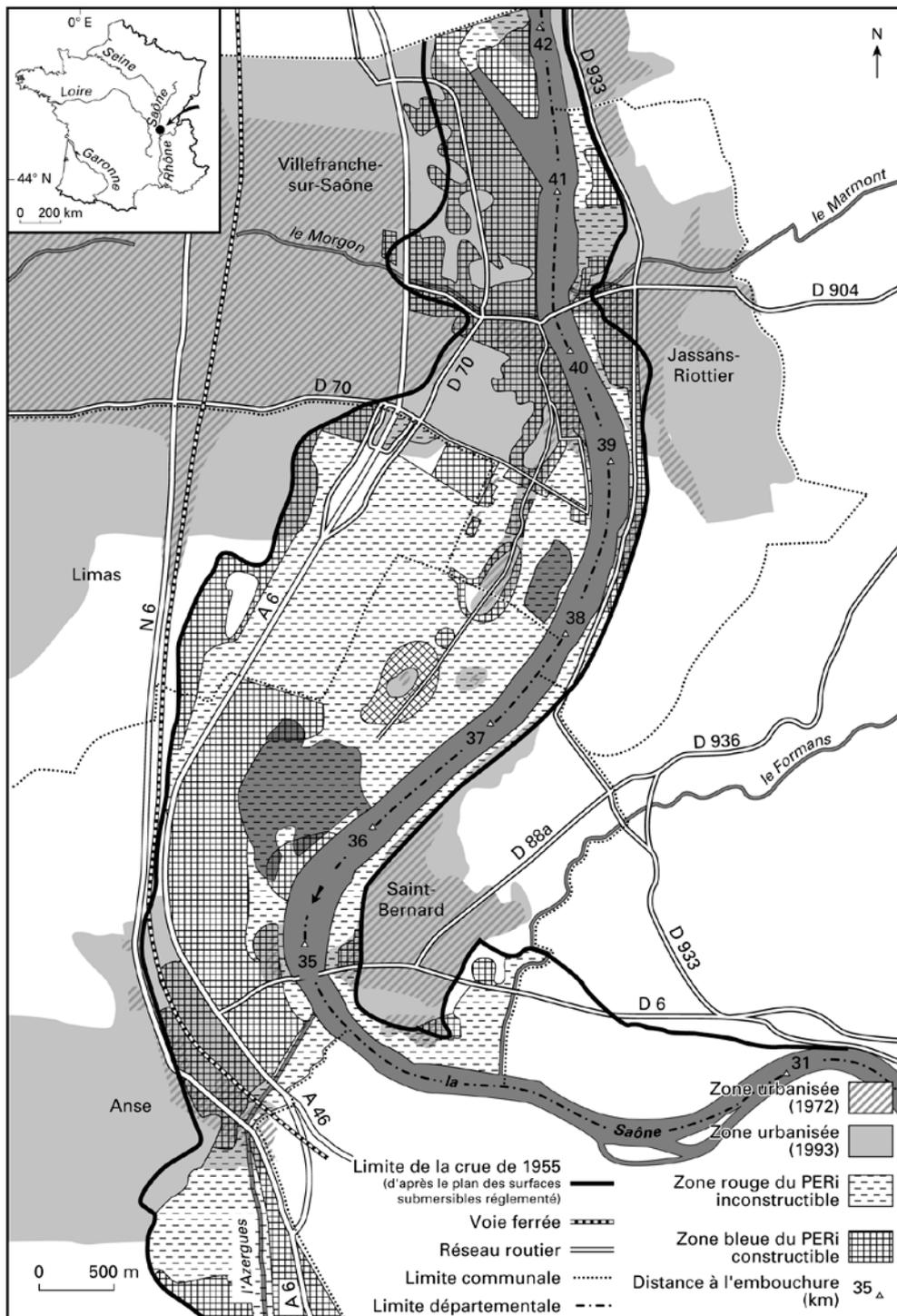
- une zone rouge, exposée à un risque de probabilité d'occurrence et d'intensité élevées, où les constructions nouvelles sont interdites<sup>181</sup> ;
- une zone bleue, exposée à des risques intermédiaires, dans laquelle l'urbanisation actuelle et future est soumise à l'application de mesures de réduction de la vulnérabilité ;
- une zone blanche, sans risque prévisible où aucune mesure spéciale n'est imposée.

---

<sup>179</sup> La délégation aux risques majeurs, rattachée dans un premier temps directement auprès du Premier Ministre, va être absorbée par le Ministère de l'environnement à partir de 1986, avec une répartition des compétences entre le Ministère de l'intérieur (pour la sécurité civile) et celui de l'environnement.

<sup>180</sup> Précisons que cette loi comporte un volet concernant l'indemnisation des victimes de dommages aux biens résultant des catastrophes naturelles (dans la mesure où l'événement est reconnu comme tel par arrêté interministériel), via un système de solidarité basé sur l'assurance. Jocelyne Dubois-Maury (2001) souligne que le mode de fonctionnement retenu est en fait un héritage de la loi de 1898 sur les accidents du travail qui se fonde sur une dissociation entre le préjudice subi et la cause qui l'a suscité, en faisant supporter le coût de réparation à l'ensemble de la collectivité et non plus à l'individu qui est à l'origine de l'accident, grâce à une mutualisation des gains et des pertes basée sur la solidarité. Concernant la prévention des risques naturels, il est important de noter que jusqu'en 2000 le système d'indemnisation a fonctionné indépendamment du dispositif réglementaire, alors qu'un lien théorique existe. L'absence d'un document réglementaire spécifique « risque » sur une commune n'entraînait pas une absence d'indemnisation sur cette commune suite à un événement reconnu catastrophe naturelle. De la même manière, les assurances n'ont jamais conditionné le remboursement des dommages au respect des prescriptions définies dans un PER approuvé (concernant les mesures de réduction de la vulnérabilité des bâtiments exposés que doivent mettre en œuvre les propriétaires). Les exemples que nous avons étudiés en témoignent (Pottier et Hubert, 1998). L'arrêté du 5 septembre 2000 du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a changé la donne en modulant la franchise des assurances en fonction du nombre d'arrêté catastrophe naturelle pris pour un même risque sur les communes non munies de Plans de prévention des risques. Pour Dubois-Maury (2001), cette transformation est imputable au fait que le volet assurance de la loi de 1982 a été mis à contribution de manière excessive (une inflation très sensible du nombre d'arrêtés promulguant l'état de catastrophe naturelle sur la période 1993-2000).

<sup>181</sup> Dans la zone rouge, les constructions existantes font l'objet de mesures techniques, financièrement prises en charge par les propriétaires, qui sont destinées à réduire la vulnérabilité (par exemple : interdiction d'utiliser les sous-sols pour l'habitat, mise en place de systèmes permettant une évacuation plus rapide de l'eau, installation des prises électriques au dessus de la ligne d'eau de référence, création d'ouverture sur le toit pour évacuer les personnes,...). Ces mêmes types de prescriptions sont appliquées également au niveau de la zone bleue du PER (pour les futures constructions des règles de densité, d'orientation, d'emprise au sol, de type de matériaux à utiliser,... sont également prescrites). La mise en œuvre des prescriptions inscrites au règlement doit intervenir dans un délai de 5 ans après approbation du document et leur montant ne doit pas excéder 10% de la valeur vénale du bien.



**Figure 17 : Zonage des PER établis par l'Etat entre 1989 et 1993 sur 4 communes du Val de Saône**<sup>182</sup>  
(source : Nathalie Pottier, 1998)

<sup>182</sup> Les PER des quatre communes (Villefranche-sur-Saône, Anse, Jassans-Riottier et Saint Bernard) ont été approuvés entre 1989 et 1993 en fonction du département. La Saône joue le rôle de frontière départementale et deux services instructeurs différents sont intervenus pour élaborer les PER. Sur cette figure sont reportées les limites du territoire inondable retenues par le PSS de 1972 couvrant le même secteur. En les comparant avec celles des PER, on s'aperçoit notamment que les contours des zones bleues sont très sinueux et morcelés. Ils ne semblent pas avoir été définis en fonction des aspects hydrauliques mais plutôt en relation avec l'occupation des sols et les limites des zones urbanisées (Pottier, 1998).

Le Plan d'exposition au risque, mis en œuvre à partir de 1984 (décret du 3 mai 1984 pris en application de l'article 5 de la loi de 1982), est le premier instrument réglementaire doté d'un effet rétroactif. Il prévoit en effet une intervention sur l'occupation des sols à venir et sur l'urbanisation déjà en place. Son avènement marque également un changement dans la manière de construire la cartographie réglementaire : le zonage est issu d'un travail d'expertise approfondi qui a pour but non seulement de caractériser l'aléa mais aussi la vulnérabilité des territoires exposés<sup>183</sup>. Le recours à la modélisation hydrologique et hydraulique se généralise pour déterminer les limites de la zone inondable et décrire les phénomènes à travers plusieurs variables quantitatives : la hauteur d'eau, la vitesse d'écoulement et la durée de submersion<sup>184</sup>. On assiste également à une normalisation du territoire inondable : la crue de fréquence centennale devient la référence pour la détermination du zonage réglementaire. A l'issue d'études techniques généralement menées à l'échelle de sections de cours d'eau homogènes par rapport au phénomène considéré, le document final est établi au niveau communal<sup>185</sup>.

La panoplie des outils juridiques est complétée en 1983 avec le *Projet d'intérêt général* (PIG) permettant d'inclure des dispositions propres à la prévention des risques naturels et technologiques dans les documents d'urbanisme<sup>186</sup>. L'administration va utiliser le PIG comme procédure d'urgence en cas de conflits lors de l'élaboration des PER ou en attendant leur mise en œuvre. Les dispositions d'un PIG, pris par arrêté préfectoral, sont en effet directement exécutoires sans attendre l'approbation d'un document réglementaire spécifique « risques ». Elles doivent être intégrées aux documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire communal ou intercommunal (le PIG entraîne la mise en révision des plans locaux d'urbanisme).

A début des années 1990, le Ministère de l'environnement invite une nouvelle fois les services déconcentrés de l'Etat à recourir de façon plus systématique aux outils réglementaires disponibles pour maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques. Par voie de circulaire, il rappelle aux préfets leur rôle vis-à-vis des élus, notamment en ce qui concerne l'aide sur les moyens à utiliser pour mettre fin à l'accroissement continu des agglomérations dans les zones inondables et à la poursuite des constructions dans les secteurs les plus dangereux, même au sein des villes (Garry, 1996). Cette recommandation va avoir pour effet

---

<sup>183</sup> Voir à ce sujet la section consacrée au processus d'élaboration du PER et à la méthodologie de fabrication de la cartographie réglementaire dans le chapitre 4.

<sup>184</sup> L'usage de la modélisation est censé solidifier l'expertise et légitimer scientifiquement le zonage qui sera retenu. Mais la modélisation en hydrologie et en hydraulique présente de nombreuses incertitudes sur la validité des résultats obtenus. Pour modéliser la crue centennale, on procède par extrapolation à partir d'événements historiques ou de simulations. En pratique, ces incertitudes offrent des marges de manœuvre pour négocier le report cartographique des limites des zones d'aléa. Le contour des zones est alors dessiné manuellement. Il traduit un « compromis » entre les résultats d'un modèle et la réalité socio-économique du territoire.

<sup>185</sup> Cette disjonction entre l'échelle d'analyse et l'échelle d'application du règlement conduit à des modes de traitement du risque différenciés entre communes riveraines. Le manque de cohérence spatiale dans la mise en œuvre de la politique réglementaire est par ailleurs accentué lorsque les communes riveraines appartiennent à des territoires administratifs différents. Les études de cas que nous avons réalisées dans le Val-de-Saône illustrent cet aspect : les PER établis par commune et par département, à partir des mêmes études, ont été approuvés avec plus de quatre ans d'écart entre la rive droite de la Saône, appartenant au département de l'Ain, et la rive gauche, faisant partie du département du Rhône (Pottier et Hubert, 1998).

<sup>186</sup> Pour le risque d'inondation, la préservation des champs d'expansion des crues, le non busage ou la non couverture des cours d'eau peuvent par exemple être déclarés projet d'intérêt général.

d'accroître l'usage de la procédure du périmètre de risques sur le terrain mais pas celui de la procédure PER<sup>187</sup>.

Au milieu de cette même décennie, les pouvoirs publics s'interrogent sur les difficultés rencontrées sur le terrain dans la mise en œuvre de la cartographie réglementaire<sup>188</sup>. En 1993, Ségolène Royale, alors Ministre de l'environnement, décide l'engagement d'une procédure d'évaluation de la politique de prévention des risques naturels qui aboutira en 1997 (Commissariat général du Plan, 1997). De son côté, l'Assemblée Nationale met en place en 1994 une commission d'enquête parlementaire sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier (Mathot et Mariani, 1994). L'ensemble de ces travaux s'accorde à reconnaître que le PER, présenté lors de son instauration comme « *l'outil majeur de prévention des risques naturels* », n'a pas le succès escompté sur le terrain<sup>189</sup>. Les raisons avancées de l'échec relatif de cette procédure sont multiples. Certaines ont trait à la procédure elle-même, jugée trop lourde, sophistiquée et coûteuse<sup>190</sup>. D'autres concernent le processus de décision et soulignent le manque de concertation entre les services de l'Etat et les collectivités locales. C'est dans ce contexte qu'en janvier 1994, le gouvernement relance la politique de prévention des risques naturels et définit un programme d'intervention dont les modalités de mise en œuvre vont être précisées par une série de circulaires<sup>191</sup>. Tout en réaffirmant certains principes de gestion des zones inondables (interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses, préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues, sauvegarder les équilibres des milieux,...), l'administration érige alors la cartographie réglementaire au rang d'action prioritaire<sup>192</sup>.

Le dispositif juridique en matière de prévention des risques naturels est une nouvelle fois modifié avec la loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de

---

<sup>187</sup> A cette époque, nombre de PER déjà prescrits vont être transformés en périmètres de risques compte tenu des conflits locaux.

<sup>188</sup> Ces interrogations interviennent à la suite d'une série d'évènements majeurs survenus au début de l'automne 1992 (la crue de l'Ouvèze du 22 septembre 1992) et pendant l'hiver 1993-1994 (les inondations généralisées dans le nord et l'est de la France).

<sup>189</sup> Dans le rapport de la Commission interministérielle de l'évaluation des politiques publiques consacré à la prévention des risques naturels, on peut lire ceci : « *Plus de 10 ans après le vote de la loi de 1982, il apparaît que l'objectif très louable recherché par l'institution concernant la mise en œuvre des PER est loin d'être atteint. Aujourd'hui, seuls 310 plans ont été approuvés, alors que, selon nous, il en faudrait 2000 compte tenu du nombre de zones où un tel risque présente de graves dangers pour les habitants, pour leur propre sécurité, certes, mais aussi pour leurs biens* » (Commissariat Général du Plan, 1997, p. 212).

<sup>190</sup> En moyenne, le coût de réalisation d'un PER est compris entre 300 et 400 000 Francs. La durée d'établissement du document varie de 3 à 5 ans. Mais, l'instance d'évaluation de la politique de prévention des risques naturels met en avant des exemples où la procédure n'a abouti qu'au bout de 7 ans (Commissariat Général du Plan, 1997, p. 215).

<sup>191</sup> Les deux textes principaux sont la circulaire interministérielle du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et la circulaire du 19 juillet 1994 concernant la relance de la cartographie réglementaire.

<sup>192</sup> Cette volonté affichée par le gouvernement va se traduire concrètement par une augmentation des crédits alloués à l'élaboration des documents cartographiques. Entre 1984 et 1993, environ 120 millions de francs vont être dépensés pour la cartographie réglementaire. Pour l'année 1994, une enveloppe de 40 millions de francs va être consacrée à ce volet. A partir de 1995, le Ministre de l'environnement annonce un budget de 150 millions de francs pour une période de 5 ans et demande aux préfets d'établir un programme de réalisation de documents réglementaires et de déterminer les secteurs prioritaires de prévention des risques dans leurs départements.

l'environnement. En la matière, ce texte législatif introduit dans le droit le principe de précaution, en instaurant la possibilité de recourir à l'expropriation lorsque les personnes sont menacées par un risque naturel majeur. Il crée un nouvel outil de cartographie réglementaire, le *Plan de prévention des risques* (PPR), qui vise à conjuguer trois types de préoccupations complémentaires : la maîtrise de l'urbanisme, la protection des biens et des personnes, la préservation de l'environnement<sup>193</sup>.

L'un des apports fondamentaux de la loi de 1995 concerne l'uniformisation du régime des documents de prévention. L'Etat, pour remplir sa mission d'information sur les risques naturels et inciter les communes à les prendre en compte, disposait jusqu'à présent de plusieurs instruments juridiques spécifiques (ceux que nous avons passé en revue). La réforme a pour effet de substituer aux documents existants un outil de prévention unique : le PPR<sup>194</sup>. Par ailleurs, la procédure d'élaboration et d'approbation du règlement a été simplifiée et entièrement déconcentrée<sup>195</sup>. L'initiative de la prescription de l'outil comme la responsabilité de sa mise en place incombent à l'administration déconcentrée (préfet et service instructeur, au niveau du département) et le document est approuvé par simple arrêté préfectoral avant d'être annexé aux documents d'urbanisme locaux. Contrairement au PER, il n'est pas envisagé en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur (à l'issue de l'enquête publique) ou d'opposition du conseil municipal d'élever l'approbation au niveau central (via un décret en Conseil d'Etat). En outre, lorsque la situation présente un caractère d'urgence, le préfet peut rendre des dispositions immédiatement opposables, même si le PPR n'est pas encore approuvé (dès que le PPR est prescrit, le préfet peut surseoir à des projets d'aménagement ou de constructions, ou leur imposer des prescriptions).

Le législateur a assoupli le mode de construction de la cartographie réglementaire de deux manières. Tout d'abord, il est désormais admis de moduler le contenu du document en fonction d'une part, de la nature et de l'ampleur des risques encourus et d'autre part, de l'importance des enjeux exposés. Ensuite, la priorité est donnée aux études dites qualitatives, moins onéreuses et plus rapides à mettre en œuvre<sup>196</sup>. Concernant la connaissance des phénomènes physiques, le recours à la modélisation ne doit plus être systématique : il est à envisager au cas par cas si son utilité est avérée au regard des objectifs poursuivis. En ce qui concerne la dimension socio-économique du risque, les analyses de vulnérabilité sont abandonnées au profit d'une évaluation qualitative des enjeux socio-économiques, naturels et

---

<sup>193</sup> L'introduction d'une dimension environnementale dans le PPR se manifeste à travers des objectifs de préservation réglementaire des zones naturelles d'expansion des crues et des écosystèmes aquatiques associés. Ce qui fait dire au législateur que le PPR s'inscrit dans une perspective de développement durable. Deux guides vont être réalisés pour accompagner la mise en œuvre du nouveau dispositif : un guide général établi en 1997 et un guide méthodologique publié en 1999.

<sup>194</sup> A compter de la publication du décret du 5 octobre 1995 relatif à la mise en œuvre des PPR, tous les documents réglementaires spécifiques « risques » (PSS, PR, PER) déjà approuvés ou en cours d'élaboration valent en théorie PPR. Dans la plupart des cas, la mutation va s'opérer en engageant un processus d'élaboration de PPR sur les bases du document précédent. Dans certains cas, comme à Montauban par exemple, le PPR va être plus strict que le PER. Le zonage de ce dernier était en effet basé sur la crue centennale, tandis que celui du PPR est aujourd'hui fondé sur la crue historique de 1930.

<sup>195</sup> Pour plus de détails, on se reportera à la section 3 du chapitre 4.

<sup>196</sup> Le guide méthodologique PPR de 1999 définit les études qualitatives comme étant des études dont les résultats sont exprimés par des valeurs approchées ou par des mesures enregistrées au cours d'événements historiques. Elles sont issues de l'exploitation des données disponibles, de l'analyse des événements passés et des observations de terrain, sans recourir à de nouvelles études spécifiques.

humains<sup>197</sup>. Enfin, l'aléa de référence à retenir pour le zonage devient la plus forte crue connue ou la crue centennale, dans le cas où l'événement historique serait plus faible que cette dernière (circulaire du 24 janvier 1994).

Le champ d'application du PPR a été élargi pour englober les domaines de l'urbanisme, de la construction, de l'exploitation des sols et de la sécurité civile<sup>198</sup>. Cette globalisation conduit à étendre le périmètre d'application du PPR en distinguant les secteurs exposés au risque (qui correspondent aux zones bleues et rouges du PER) et les secteurs non directement concernés par le risque mais dans lesquels certaines activités ou certains modes d'occupation des sols peuvent aggraver le risque ou en créer de nouveaux<sup>199</sup>. En corollaire, il est précisé que le PPR peut être prescrit sur un secteur géographique restreint ou étendu (infracommunal, communal ou intercommunal) en fonction de l'ampleur du phénomène d'inondation. Mais dans tous les cas, il est préconisé de mener les études et la procédure administrative sur l'ensemble d'un bassin de risque<sup>200</sup>. Cette référence revient à inscrire le PPR dans un espace géographique qui correspond au bassin versant ou au sous-bassin versant hydrographique. Le caractère global de l'outil se traduit également par le fait que le PPR doit définir à la fois des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde, dont le non respect constitue désormais un délit (ce qui n'était pas le cas précédemment)<sup>201</sup>.

Enfin, il est important de noter qu'avec les PPR l'accent est mis sur la nécessité d'organiser une concertation avec les élus locaux durant les différentes phases d'élaboration du projet, afin de favoriser l'acceptation sociale de l'outil réglementaire. Mais cette ouverture au dialogue ne traduit pas pour autant l'instauration d'un mode de décision participatif qui aboutirait à une définition négociée du risque acceptable (voir chapitre 4).

---

<sup>197</sup> Rappelons que l'analyse de la vulnérabilité, développée dans le cadre des PER, était entendue comme une estimation économique des dommages potentiels. L'évaluation des enjeux correspond, dans la majeure partie des cas, à une cartographie améliorée de l'occupation des sols qui est en définitive peu utilisée pour l'établissement du zonage final (Reliant, Hubert et Ledoux, 2001).

<sup>198</sup> Dans les zones réglementées, le PPR peut interdire ou autoriser certains types de construction et d'activités, édicter des mesures de prévention, de protection ou de sauvegarde (qui doivent être prises par les collectivités ou les particuliers), définir les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages et des espaces mis en culture ou plantés à la date d'approbation du plan.

<sup>199</sup> Cette disposition est nouvelle. Elle permet de réglementer les zones non directement exposées au risque en obligeant par exemple les aménageurs à avoir recours à des mesures de contrôle du ruissellement pluvial (rétention des eaux pluviales sur les lieux de formation des écoulements), de limitation de l'imperméabilisation des sols, etc.

<sup>200</sup> Dans le guide méthodologique PPR de 1999, le bassin de risque est assimilé à une entité géographique cohérente au regard de critères topographiques, géologiques, morphologiques et hydrodynamiques dont l'occupation conduit à exposer les personnes, les biens et les activités aux aléas d'inondation. La référence au bassin de risque donne a priori au PPR une dimension d'aménagement du territoire.

<sup>201</sup> Les mesures de prévention sont traduites en terme d'interdiction ou de restriction d'urbanisation (volume des constructions autorisées, mode d'implantation, densité des projets), de règles pour les constructions autorisées (portant sur les fondations, les matériaux à utiliser, les types d'équipements admis), de modalité d'occupation des sols, etc. Les mesures de sauvegarde sont entendues comme les actions permettant d'assurer la sécurité des personnes et leur évacuation en cas de survenance d'une inondation et de faciliter l'intervention des secours. Mais l'emploi du terme de protection est ambiguë. La notion est interprétée de différentes manières. Certains entendent par protection des mesures légères destinées à réduire la vulnérabilité des biens (moyens d'étanchéité, construction de murets, matériaux pour surélever les équipements,...). D'autres y voient la possibilité d'engager des travaux de protection conséquents (digues, enrochements,...).

Comme pour toute réforme, la transformation des pratiques des services instructeurs ne saurait être que progressive. Après une période transitoire de non-application ou d'application partielle de l'outil PPR dans sa globalité, on entre peu à peu dans une phase de mise au point opérationnelle de l'instrument<sup>202</sup>. L'appropriation de l'outil par les services instructeurs ne résout cependant pas le problème d'acceptation politique et sociale d'une procédure réglementaire portée par l'Etat et appliquée sur un territoire où s'expriment des compétences décentralisées.

Pour terminer ce tour d'horizon, revenons un instant sur la problématique générale du risque d'inondation et le rôle aggravant de l'urbanisation. Rappelons tout d'abord que l'obligation juridique d'afficher et de porter à la connaissance du public les risques naturels n'est pas seulement une mission de l'Etat. Les communes doivent également assumer ce rôle, en vertu des pouvoirs de police du maire<sup>203</sup>. Cependant, l'Etat s'est constitué en acteur privilégié de prévention des risques naturels en développant des instruments réglementaires spécifiques et en se chargeant de leur mise en œuvre. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour justifier ce positionnement. S'agissant de phénomènes aux conséquences socio-économiques notables, on peut en effet admettre que l'Etat dispose de pouvoirs accrus au nom de l'intérêt général. Les communes, d'inégales importances, ne sont pas toutes capables d'avoir une politique efficace en la matière. En outre, les élus locaux ne sont pas forcément en mesure de faire face seuls aux pressions des administrés qui souhaitent construire et des aménageurs qui veulent lotir des terrains<sup>204</sup>. Par ailleurs, l'Etat assure la garantie de l'assurance catastrophe naturelle au travers de la Caisse centrale de réassurance et après un événement majeur il contribue financièrement à la remise en état des biens non assurés du domaine public<sup>205</sup>. Enfin, il est le seul à financer pour l'instant l'élaboration des documents réglementaires.

L'urbanisation, quant à elle, reste l'une des causes principales de l'aggravation des inondations et de l'accroissement de la vulnérabilité des zones sensibles à ces phénomènes<sup>206</sup>. Il serait trop facile d'y voir les conséquences de la décentralisation. Certaines communes ont

---

<sup>202</sup> Les recherches que nous avons mené récemment sur le thème de la cartographie réglementaire montrent que les services instructeurs ont « recyclé » le savoir-faire acquis avec les PER dans l'élaboration des PPR et que les changements de mode d'action sont marginaux (Reliant, Hubert et Ledoux, 2001 – Hubert, 2001). La diffusion tardive d'un document explicatif (le guide méthodologique de 1999) n'a sans doute pas favorisé l'évolution plus rapide des pratiques.

<sup>203</sup> Le Code général des collectivités territoriales (articles L.2212-2 et 2215-1) précise que le maire a une obligation de prévention des accidents naturels et des fléaux calamiteux de toutes natures (notamment les inondations, les ruptures de digues... qui menacent la sécurité des habitants) et a l'obligation de prendre, en cas de danger grave ou imminent, les mesures imposées par les circonstances.

<sup>204</sup> A cet égard, les entretiens réalisés auprès des élus locaux sur les terrains que nous avons étudié montrent que ces derniers préfèrent que ce soit l'Etat qui prennent des décisions d'interdiction et impose des contraintes impopulaires (Pottier et Hubert, 1998 – Hubert, 2001).

<sup>205</sup> L'Etat débloque également des aides d'urgence aux particuliers, aux collectivités et aux entreprises lors d'évènements particulièrement catastrophiques. C'est le cas par exemple pour les inondations survenues dans la Somme en avril 2001.

<sup>206</sup> Dans un entretien accordé au magazine « 50 millions de consommateurs » qui, dans son numéro d'octobre 1993 consacrait un dossier spécial aux inondations, Renaud Vié le Sage, ancien directeur du Commissariat aux risques majeurs déclarait ceci : « En France, 80% des permis de construire en zone inondable ont été délivrés durant ces quarante dernières années. On estime que deux millions de personnes vivent aujourd'hui dans ces zones, qui représentent 22 000 Km<sup>2</sup> répartis sur 8500 communes ».

effectivement fait des choix de développement sans tenir compte de l'existence des phénomènes naturels. Mais, avant la décentralisation, l'Etat a également sa part de responsabilité en matière d'urbanisation des zones inondables<sup>207</sup>. La croyance en la possibilité technique de faire face aux situations de risque en multipliant les ouvrages de protection est longtemps restée prégnante. L'intérêt accordé aux mesures de contrôle de l'urbanisation en zones inondables apparaît explicitement dans une circulaire du Ministère de l'équipement en date du 20 juin 1988, où l'on trouve écrit ceci : « *Au delà des mesures d'alerte, de protection ou de secours (...), la mesure de prévention la plus efficace sur le plan économique pour la nation consiste en la prise en compte des risques dans la planification territoriale* ». Mais un texte sans valeur juridique n'a que peu de poids et ne fait pas une politique. Joël Cartron (1995) considère que la loi de 1995 témoigne davantage du changement de logique et de la place accordée à la cartographie réglementaire au sein de la politique de prévention<sup>208</sup>. L'augmentation des moyens financiers consentis à la cartographie réglementaire dans le budget global de la prévention est un autre signe de réorientation des efforts de l'Etat (la part consacrée à ce volet va être accrue à partir des années 1990 et surtout à compter de 1994). Il n'en demeure pas moins vrai que les moyens des services de l'Etat chargés de l'instruction des documents réglementaires et de leur application restent insuffisants. Cela se traduit sur le terrain par la sous-traitance des études à des prestataires privés, par l'application de « recettes » et un « recyclage » du savoir-faire, par un temps insuffisant consacré à l'organisation de la concertation et à l'information au niveau local lors de l'élaboration des projets, par l'absence de contrôle de l'application des mesures prescrites<sup>209</sup>.

D'une certaine manière, la politique de l'Etat qui consiste à multiplier le nombre de PPR sur le terrain reporte le problème au niveau de la prise en compte du risque dans la planification urbaine et dans les décisions individuelles d'urbanisme. En affichant le risque dans un document à caractère réglementaire ayant valeur de servitude d'utilité publique, l'Etat remplit ses obligations de puissance publique et se protège juridiquement (en évitant ainsi que sa responsabilité soit engagée pour défaut de diffusion des connaissances sur le risque). Il revient

---

<sup>207</sup> L'exemple de la ville nouvelle du Vaudreuil étudié à l'occasion d'une recherche récente est illustratif (Reliant, Hubert et Ledoux, 2001). Il y a trente ans, l'Etat a décidé d'implanter cette ville nouvelle dans l'une des dernières boucles de la Seine, à mi-chemin entre Evreux et Rouen. Dès l'origine du projet, le caractère inondable de ce secteur a été soulevé par la population et les élus locaux hostiles au projet. L'Etat s'est engagé à protéger la ville à l'aide de mesures structurelles, laissant entendre qu'une protection totale du site était réaliste. Aujourd'hui, la situation de risque perdure et la mise en œuvre d'un PPR sur 26 communes de la Boucle de Poses a été lancée.

<sup>208</sup> Pour le démontrer, il compare le statut juridique accordé au PER et au PPR dans les textes législatifs. Le premier a été créé par un alinéa de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1982 qui n'a fait que poser les éléments fondamentaux du régime juridique de l'outil cartographique et a renvoyé pour le reste à des décrets d'application. Au contraire, la loi du 2 février 1995 contient de nombreux articles relatifs au PPR (le régime juridique de cet outil est donc détaillé, occupant plus d'une page et demi dans le Journal Officiel). Le fait que les deux chambres composant le Parlement aient eu à se prononcer sur un texte relativement précis ne peut qu'atténuer par avance la portée des critiques et des oppositions au moment de l'application. De son point de vue, cette évolution traduit le chemin parcouru entre 1982 et 1995. L'importance attribuée par l'Etat aux actions de prévention réglementaire est légitimée.

<sup>209</sup> Un contrôle des documents d'urbanisme peut effectivement s'exercer car les services de l'Etat sont associés à l'élaboration et à la révision des plans locaux d'urbanisme (ils peuvent ainsi vérifier la retranscription des servitudes d'utilité publique dans les procédures de planification). Un contrôle de légalité des permis de construire délivrés par les communes doit également être en principe effectué. En outre, pour nombre de communes (petites et moyennes), l'Etat assure l'instruction des permis de construire et des documents d'urbanisme, il peut donc directement appliquer les dispositions prises dans les cartographies réglementaires (c'est par exemple le cas du département des Pyrénées Orientales, où seule la ville de Perpignan exerce elle-même ses compétences en matière d'urbanisme).

alors au maire la responsabilité de retranscrire cette affichage dans les documents dont il a la charge et d'en tenir compte dans ses projets de développement. Mais au delà des questions de responsabilité juridique, le problème de l'acceptation locale des décisions prises par l'Etat reste entier. La cartographie réglementaire agit en effet comme un instrument coercitif qui vise à obliger, et non à persuader, des groupes cibles (les élus locaux et les occupants des zones inondables) à adopter un comportement qui correspond aux objectifs de la politique de prévention.

En fin de compte, la cartographie réglementaire combine une logique juridique, fondée sur la définition de règles à respecter établies à partir d'une expertise, et une logique managériale, basée sur la définition d'objectifs à atteindre et renvoyant à l'efficacité de l'action publique. Cette double logique nous amène à aborder la problématique de l'évaluation des politiques publiques.

## **2 L'évaluation, un élément constitutif récent des politiques publiques**

Cette section propose un état de lieux sommaire de l'évaluation des politiques publiques qui met en évidence les différentes approches développées, les objectifs poursuivis et les méthodologies qui s'y rattachent. Cette présentation générale nous permettra ainsi de positionner dans le champ de l'évaluation des politiques publiques la démarche retenue pour analyser la politique réglementaire de maîtrise de l'occupation des sols en zones inondables.

### **21. Les enjeux de l'évaluation des politiques publiques**

L'évaluation des politiques publiques a maintenant près d'un demi siècle d'histoire en tant qu'activité à part entière. Son développement et sa reconnaissance comme élément constitutif des politiques publiques sont à mettre en relation avec les questions de management public et de gouvernance. Elle apparaît ainsi comme un moyen de restaurer un principe de responsabilité (au sens politique) et de revaloriser le rôle des acteurs élus (au plan national comme local), mais aussi comme un mécanisme permettant de rétablir un contrôle démocratique (en améliorant l'information des acteurs sociaux et en mettant à la disposition des citoyens des matériaux qui leur permettront d'intervenir sur des politiques précises et plus seulement sur des choix généraux et abstraits).

Les objectifs qui sont assignés à l'évaluation des politiques publiques sont variés. Ils visent tout d'abord l'amélioration des performances de l'action publique mais aussi la démocratisation de la décision publique. L'évaluation est également considérée comme un moyen de production de connaissances. Elle peut en effet permettre de clarifier les dispositions implicites des politiques publiques et de mieux connaître les contours et les enjeux de l'action publique, ainsi que les formes de mobilisation des acteurs qu'elle génère. Elle conduit aussi à renforcer le niveau d'information et les capacités d'expertise des acteurs impliqués. Le développement et l'organisation de connaissances descriptives des problèmes et des actions collectives sont des apports essentiels de l'évaluation<sup>210</sup>. Enfin, l'évaluation est

---

<sup>210</sup> Selon Corinne Larrue (1997), la démarche d'évaluation est une manière de constituer une mémoire collective de l'action publique.

vue comme un processus d'apprentissage pour les acteurs qui sont parties prenantes. Elle permet un élargissement du réseau d'acteurs traditionnellement mobilisés dans le cadre décisionnel et la prise en compte de points de vue diversifiés sur le problème étudié. Elle conduit à s'interroger sur les objectifs théoriques et réels de la politique envisagée, ainsi que sur les voies de transformation possible.

Mais toutes les formes d'évaluation ne poursuivent pas simultanément l'ensemble de ces objectifs. L'appellation « *évaluation des politiques publiques* » recouvre des réalités différentes. D'ailleurs, différentes définitions se sont succédées dans les rapports officiels depuis que cette pratique est développée en France :

- celle contenue dans le rapport de M. Deleau et J.P. Nioche (1986) : « *Evaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres* » et celle retenue par le rapport de P. Viveret (1989) : « *Evaluer une politique publique, c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action* » ;
- celle qui figure dans le décret du 22 janvier 1990 de création du Conseil scientifique de l'évaluation: « *L'évaluation d'une politique publique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* » et celle que le Conseil scientifique de l'évaluation a retenu en 1991 : « *C'est l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact des mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles* »<sup>211</sup> .

Diverses pratiques d'évaluation coexistent. Chacune repose sur des choix théoriques et méthodologiques qui renvoient à une certaine conception de la science, de la politique et de leurs rapports réciproques (Deroubaix, 2001). A cet égard, la typologie proposée par Eric Monnier (1992) permet d'y voir plus clair dans le maquis des démarches expérimentées jusqu'à présent. Il distingue en effet cinq types d'approches :

- L'évaluation d'impacts ou de résultats est l'approche la plus traditionnelle. Elle présente la problématique la moins sophistiquée. Elle a pour but de répondre à la question suivante : les effets observables sont-ils conformes aux objectifs préétablis ? Ce type de démarche est le plus souvent employé pour évaluer des programmes aux objectifs précis et limités.
- L'évaluation opérationnelle se propose non seulement de déterminer dans quelle mesure les moyens choisis et mis en œuvre ont permis d'atteindre les objectifs fixés mais aussi de mesurer l'efficacité du dispositif (c'est-à-dire le degré de maximisation des moyens réellement mis en œuvre par rapports aux fins que l'on s'est fixé).

---

<sup>211</sup> Ce décret s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation interministérielle souhaité par Michel Rocard, alors Premier ministre. Le Conseil scientifique de l'évaluation a été rebaptisé en 1998 Conseil National de l'évaluation.

- L'évaluation affranchie des objectifs vise à déterminer les effets spécifiques qui, parmi l'ensemble des effets que peut produire un programme ou une politique, satisfont les besoins fondamentaux des « groupes cibles »<sup>212</sup>.
- L'évaluation de processus a pour finalité principale d'expliquer les phénomènes à l'origine des effets observables, à partir d'une analyse des interactions entre la politique et son environnement. L'évaluateur cherchera dans ce cas à replacer l'évaluation dans la perspective globale du processus de mise en œuvre au cours duquel les objectifs et les moyens ont pu être négociés.
- L'évaluation pluraliste a pour objectif de produire les informations nécessaires au système d'acteurs afin d'améliorer sa compréhension des effets ou des événements survenus au cours de la mise en œuvre de la politique. Le travail politique est appréhendé comme un processus jamais achevé d'apprentissage collectif et de recherche pluraliste de solutions. En ce sens, ce type d'évaluation est aussi qualifiée d'endoformative.

Cette classification, fonction des objectifs assignés à l'évaluation, peut être combinée à une typologie intégrant le facteur « temps ». On distinguera alors :

- L'évaluation a priori ou ex-ante (avant la mise en application d'une politique).
- L'évaluation concomitante (pendant la mise en œuvre d'une politique).
- L'évaluation a posteriori ou ex-post (après application d'une politique).

## **2.2 Une opposition générique entre évaluation scientifique et pluraliste**

La typologie qui vient d'être présentée constitue un continuum dont les extrêmes sont d'un côté une volonté de « faire de la science » en évaluant le plus souvent sous une forme quantitative une politique ou un programme, de l'autre la reconnaissance du caractère hybride de l'évaluation : à la fois pratique analytique et pratique politique (Deroubaix, 2001).

Ainsi, les quatre premiers types de démarche peuvent être rangés dans la catégorie de ce que l'on appellera l'évaluation « scientifique », où l'acte d'évaluation est considéré et construit comme une action scientifique extérieure au processus politique qui est jugé rationnel (un décideur clairement identifié étant en mesure de séparer les objectifs des moyens et étant capable de calculer l'utilité attendue de différentes options envisageables). Elle s'oppose à l'approche pluraliste qui considère que l'évaluation est une partie intégrante du processus politique d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. Elle donne à voir une vision cyclique des politiques publiques où la prise de décision cesse d'être envisagée comme un processus linéaire mais est vue comme un phénomène itératif constamment ouvert au ré-examen et à la révision.

Au moment de la création du Conseil scientifique de l'évaluation en 1990, les orientations données par le gouvernement français vont conduire à privilégier un modèle pluraliste pour l'évaluation des politiques nationales, combinant la production de connaissances et le débat d'orientation politique (mais ces deux niveaux ne sont pas nécessairement réunis en même

---

<sup>212</sup> Acteurs qui sont supposés être à l'origine du problème que doit résoudre une politique publique et dont la politique en question cherche à modifier le comportement.

temps)<sup>213</sup>. A ce propos, certains auteurs n'hésitent pas dire qu'il existe un « modèle français » de l'évaluation des politiques publiques qui possède ses propres caractéristiques conceptuelles, institutionnelles et opérationnelles (Kessler et al., 1998). Ces mêmes auteurs portent un jugement mitigé sur le modèle en question et soulignent la faible implication de l'acteur politique, une utilisation très réduite des résultats de l'évaluation pour modifier ou concevoir les politiques publiques, et ce malgré l'intérêt des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques pour cet outil visant une meilleure intelligibilité de l'action publique.

L'approche qui est privilégiée aujourd'hui en France diffère de ce qui prévaut par exemple aux Etats-Unis, où l'évaluation reste étroitement liée à une volonté de rationalisation de l'action publique dans le but d'assurer un meilleur usage des fonds et de réduire le coût de la dépense publique (Larrue, 1997)<sup>214</sup>. Le modèle « positiviste » américain a inspiré la pratique française jusqu'à la fin des années 1980.

Si le type d'évaluation qui est désormais valorisé dans notre pays s'inscrit en rupture avec cette démarche, cela ne signifie pas pour autant que l'évaluation scientifique n'est plus pratiquée. Il convient en fait de dépasser le conflit qui oppose ces deux approches. Selon les contextes de l'évaluation, l'une ou l'autre des démarches peut être retenue ou parfois un mixage des deux. Le choix est fonction de plusieurs paramètres : des perspectives dans lesquelles le commanditaire inscrit l'évaluation (juridique, politique, technico-économique,...), des caractéristiques de la politique évaluée (innovante ou classique, sectorielle ou globale), des objectifs fixés et des destinataires de l'évaluation. A cela ajoutons que ce choix est aussi fonction des conditions générales de mise en œuvre de l'évaluation (délais impartis, enveloppe financière accordée, disponibilité et fiabilité des données existantes, types d'information nécessaires).

### **2.3 Les aspects méthodologiques, au cœur de l'évaluation**

Engager une démarche d'évaluation suppose de mener en préalable une réflexion sur la méthodologie à employer. Nous aborderons cette question en référence à notre travail qui, selon la typologie précédente, relève d'une « *évaluation scientifique* ».

Le cadre méthodologique d'une évaluation est établi par ce que l'on nomme le plan de recherche qui spécifie l'organisation générale retenue en fonction de l'information disponible ou à collecter et qui explicite la façon dont on pense appréhender la réalité à évaluer. Deleau

---

<sup>213</sup> L'évaluation pluraliste, telle qu'elle est menée en France, est fortement institutionnalisée. Elle est placée sous l'égide du Conseil national de l'évaluation et réalisée au sein d'instances ad hoc qui rassemblent autour de l'évaluateur (ou du groupe qui à la responsabilité scientifique et technique de l'évaluation), des experts appartenant à des champs de compétences divers, des représentants du commanditaire de l'évaluation et éventuellement des représentants des groupes cibles. On notera que dans une démarche d'évaluation pluraliste, l'évaluateur renonce à se placer en position d'extériorité par rapport à son objet d'analyse. Il fait partie du processus dans lequel il doit éclairer les débats et améliorer les interactions entre les parties prenantes.

<sup>214</sup> Les Etats-Unis sont un pays pionnier en matière d'évaluation des politiques publiques où cette pratique s'est développée à partir des années 1960. Le premier courant, constitué par les « *Recherches évaluatives* », est à l'origine des méthodes de contrôle de gestion, dont relève par exemple le modèle du « *Planning programming and budgeting system* », ancêtre de la « *Rationalisation des choix budgétaires* » développée en France par le Ministère de l'agriculture dans les années 1970.

et Nioche (1986) distinguent trois types de plans de recherche, classés en fonction de la présence ou non d'un groupe témoin dans l'évaluation<sup>215</sup> :

- l'évaluation sans groupe témoin qui est utilisée lorsqu'il n'est pas possible d'isoler un groupe non affecté par la politique évaluée ;
- l'évaluation avec un groupe témoin non équivalent qui s'appuie sur une comparaison du groupe cible avec un groupe non affecté ou affecté différemment, dont les caractéristiques ne sont pas totalement semblables à celles du groupe cible<sup>216</sup> ;
- l'évaluation avec un groupe témoin équivalent qui porte sur une comparaison du groupe cible avec un groupe non affecté dont les caractéristiques sont statistiquement semblables à celles du groupe cible (l'équivalence des populations est garantie par leur constitution par tirage au sort).

Angelmar (1984) propose un classement plus globalisant des méthodologies, qui distingue :

- l'expérimentation vraie qui correspond en fait à l'évaluation par comparaison d'un groupe cible avec un groupe témoin équivalent ;
- la coupe instantanée qui suppose qu'une politique ou une action publique n'a pas été mise en œuvre uniformément pour tous les destinataires potentiels, entraînant donc des variations dans les effets attendus. On cherche à mesurer au même moment les variations en question auprès du groupe cible ;
- l'étude longitudinale qui est fondée sur plusieurs coupes successives de la réalité à évaluer. On compare le comportement d'indicateurs (préalablement établis) avant et après la mise en œuvre de la politique à évaluer, ceci pour une seule unité d'analyse considérée dans sa forme la plus simple (un pays, une région, une ville,...).

A côté de ces options méthodologiques, l'évaluation doit faire appel à des techniques de recueil, de traitement et d'interprétation des informations qui ne sont pas spécifiques à ce domaine d'investigation (études de cas, enquêtes, analyses de données,...). En matière d'évaluation des politiques publiques qui touchent l'environnement, comme c'est le cas de la cartographie réglementaire, la constitution d'indicateurs pertinents (qu'ils soient de nature quantitative ou qualitative) est le support pour l'acquisition d'informations et de données sur la réalité à évaluer. Nous reviendrons sur ces aspects en présentant la démarche que nous avons développée. Mais auparavant, il s'agit de mettre en évidence l'expérience acquise en matière d'évaluation de la politique de gestion des risques naturels, qui a servi de référence à notre recherche et a permis de positionner notre démarche.

---

<sup>215</sup> A ce propos, Oscar Cordeiro-Netto et Bernard Barraqué (1991) précisent que c'est par le biais d'une démarche expérimentale avec un groupe témoin (non influencé par le phénomène à évaluer) que l'on peut espérer apprécier les effets propres de l'action étudiée. Mais la détermination d'un véritable groupe témoin n'est pas toujours possible.

<sup>216</sup> Le groupe cible correspond aux personnes morales ou physiques dont le comportement est visé par la politique publique. Ici, il est supposé identique à ce que l'on appelle le groupe affecté, c'est-à-dire celui qui va bénéficier de l'action publique ou être défavorisé par celle-ci. Il n'y a pas nécessairement concordance exacte entre le groupe cible et le groupe affecté.

### 3. L'évaluation de la politique de gestion des risques d'inondation, une expérience modeste

L'ampleur des conséquences des inondations sur la société justifie que l'on s'intéresse à l'évaluation des outils utilisés pour la gestion de ce risque naturel. Force est cependant de constater que cette préoccupation est relativement récente en France, comparée aux démarches développées à l'étranger<sup>217</sup>. Nous évoquerons rapidement les principales expériences menées dans ce domaine hors de nos frontières, avant de revenir au cas français<sup>218</sup>.

Ce sont les Etats-Unis qui ont l'expérience la plus ancienne en matière d'évaluation des politiques de gestion des zones inondables. Plusieurs équipes universitaires mènent des travaux en continu dans ce domaine depuis quelques décennies. Le géographe américain Gilbert White est l'un des précurseurs en matière de recherches sur ce thème (White, 1945). Il est également l'un des premiers à avoir défendu la thèse selon laquelle les mesures de contrôle de l'occupation des sols étaient les plus efficaces pour gérer le risque d'inondation (White, 1975).

Cette idée est également soutenue par Raymond Burby et son équipe qui, dès les années 1980, ont proposé un cadre conceptuel pour évaluer l'efficacité des modes de gestion des plaines inondables (Burby et al, 1979). De leur point de vue, une méthodologie d'évaluation doit avoir les caractéristiques suivantes :

- inclure un modèle de connaissance du système à évaluer (comprenant les composantes du système et les facteurs contextuels susceptibles de faire varier les effets attendus) ;
- intégrer à la fois les impacts attendus et non prévus ;
- incorporer le principe du « with and without », c'est-à-dire que les impacts doivent être mesurés en comparant la situation avec la politique en place et sans son existence ;
- non seulement identifier et mesurer les impacts mais aussi les expliquer pour fournir une aide à la décision ;
- reconnaître les intérêts multiples dans la gestion des plaines inondables et pas seulement l'objectif de réduction des dommages ;
- se focaliser sur une commune comme unité d'analyse, dans la mesure où le contrôle de l'occupation des sols s'effectue à ce niveau ;

---

<sup>217</sup> La prévention des risques naturels n'échappe pas à ce qui a longtemps prévalu dans le domaine de l'environnement : une conduite à l'aveugle des politiques publiques. La succession d'inondations particulièrement graves (la catastrophe de Nîmes en octobre 1988, celle de Vaison-la-Romaine en septembre 1992, etc.) ont joué un rôle essentiel dans le développement d'une démarche d'évaluation sur la question des risques majeurs.

<sup>218</sup> Les expériences relatées concernent l'évaluation de l'efficacité des politiques de gestion des plaines inondables et des politiques réglementaires de contrôle de l'occupation des sols en zone inondable. Elles nous ont servi de référence.

- reconnaître que le système à évaluer est en constante évolution ;
- être applicable à la fois à une seule commune et à plusieurs (coupe instantanée).

La méthodologie d'évaluation mise en œuvre par Burby ne fait pas appel à un groupe témoin et relève d'une démarche de type « bottom-up »<sup>219</sup>. Elle cherche à mesurer à l'aide d'indicateurs les performances d'une politique de gestion des zones inondables en termes de restriction de l'occupation des sols, de réduction des dommages aux constructions et de protection du patrimoine naturel (Burby, 1981). L'équipe dirigée par Raymond Burby va ainsi être à l'initiative de la première évaluation américaine menée à l'échelle nationale qui décrira les programmes locaux de prévention des risques (notamment à partir d'une analyse des législations et des textes réglementaires en vigueur) et fera un bilan des pratiques mises en œuvre sur l'ensemble du pays<sup>220</sup>. Les résultats de cette première expérience sont publiés en 1985 (Burby et French, 1985).

Dans la foulée, une seconde évaluation nationale est menée entre 1987 et 1992. Engagée cette fois sous l'égide du gouvernement fédéral et confiée à des chercheurs de l'Université du Colorado à Boulder, cette évaluation a pour but de transmettre au public et au Congrès des données concernant les progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme gouvernemental du gestion des plaines inondables à l'échelle locale et d'exposer les différentes stratégies de gestion en vigueur (L.R. Johnston Associate, 1992)<sup>221</sup>.

Les premières recherches concernant l'évaluation de l'efficacité des réglementations destinées à limiter l'usage des sols en zone inondable sont également américaines (F. Murphy, 1958). Elles mettent en évidence le manque d'efficacité générale du zonage réglementaire et soulignent que les objectifs affichés dans les textes sont trop vagues pour permettre à l'administration fédérale d'établir avec précision les limites entre les zones constructibles et inconstructibles. Elles font également apparaître que l'efficacité réglementaire est meilleure lorsque l'Etat se charge de faire respecter la réglementation plutôt que les pouvoirs locaux.

Les mesures de contrôle de l'occupation des sols en zone inondables vont également être étudiées en Grande Bretagne par F. Sterland et M. Nixon en 1972, dont les travaux sont relatés par Edmund Penning-Roswell (1972) qui dirige le « Flood Hazard Research Center » à l'Université du Middlesex. Ces travaux portent essentiellement sur les principes d'élaboration du zonage réglementaire et non sur les effets de la réglementation approuvée<sup>222</sup>. Dans les

---

<sup>219</sup> L'action publique est analysée en partant des pratiques observées et des problèmes vécus sur le terrain et non de la définition institutionnelle de la politique publique.

<sup>220</sup> Cette évaluation a donné lieu à une série d'enquêtes par questionnaire (celui-ci a été envoyé à 2000 collectivités locales, 583 administrations régionales et à l'ensemble des fonctionnaires concernés dans les 50 Etats qui forment la République fédérale des Etats-Unis), des entretiens auprès des administrations à différents échelons territoriaux et auprès des spécialistes du domaine. Elle a été accompagnée de trois études de cas approfondies dans des villes appartenant à des Etats différents, afin de comprendre les modalités de mise en œuvre et d'application du programme national de gestion des plaines inondables.

<sup>221</sup> L'évaluation est commissionnée par la « *Federal Interagency Floodplain Management Task Force* » qui appartient au FEMA (Federal Emergency Management Agency) créé en 1979, organisme placé sous tutelle directe du Président des Etats-Unis.

<sup>222</sup> On notera au passage que la réglementation de l'occupation des sols en zones inondables n'a pas constitué jusqu'à présent l'axe prioritaire de la politique de gestion des risques en Angleterre. Ce sont les mesures de protection contre les inondations qui ont surtout été privilégiées. Dans ce pays, la planification à différents

années 1990, une méthode d'évaluation de l'efficacité des outils de planification appliqués aux secteurs inondables a été développée par l'administration centrale en charge de l'environnement. Elle a ensuite été testée sur plusieurs terrains. Cette évaluation a été conduite dans une perspective de gestion équilibrée des différents usages du sol, de mise en valeur des interrelations à différentes échelles géographiques et de prise en compte des intérêts locaux et régionaux.

La méthode, intitulée « *the adapted balance sheet* », propose une évaluation des résultats par rapport aux objectifs de planification des sols et une évaluation des conséquences par rapport aux autres intérêts publics (croissance et développement économiques, maintien de la qualité de vie des générations présentes et préservation de l'environnement pour les générations futures). Elle s'inscrit en partie dans une approche « coûts-bénéfices » : les impacts sont quantifiés sous une forme monétaire chaque fois que les données le permettent et des descriptions systématiques sont établies lorsque la quantification n'est pas possible. L'efficacité de résultat est évaluée sur une échelle de valeur (faible, moyenne, forte) et les autres impacts sont traduits en terme d'avantages et d'inconvénients par rapport à l'intérêt public.

Finalement les expériences en matière d'évaluation des modes de gestion des plaines alluviales et plus spécifiquement celles qui concernent les effets de la pratique réglementaire sont peu nombreuses. En la matière, la France a longtemps fait figure de parent pauvre. Ce n'est qu'en 1993 qu'un mécanisme d'évaluation est enclenché par le gouvernement. Il a pour objet d'établir un diagnostic critique de la politique de prévention des risques naturels menée depuis 1982 et de faire des propositions concrètes pour l'améliorer.

Cette évaluation pluraliste est organisée au sein d'une instance autonome, composée d'agents de l'administration et d'experts appartenant différents organismes publics et privés et couvrant différentes disciplines scientifiques (sociologie, économie, droit, géographie, hydrologie,...). Le partenariat est élargi à des organismes de recherche, à qui sont confiées des études sur des points particuliers. Mais l'essentiel de la démarche (centrée sur l'analyse de la façon dont est élaborée, mise en œuvre et appliquée la politique générale) est fondée sur des entretiens et des enquêtes par questionnaires auprès des acteurs institutionnels (agents techniques des services centraux et déconcentrés, élus locaux, ...), sans réaliser d'investigations auprès des bénéficiaires de la politique (les occupants des zones inondables par exemple). Les résultats donneront lieu à un rapport publié en 1997 (Commissariat Général du Plan, 1997).

---

échelons territoriaux est fortement développée. Elle donne lieu à davantage à des recommandations qu'à des obligations, dont le respect par les autorités locales suppose un engagement volontaire de leur part.

## 4. La démarche retenue pour mesurer les impacts de la cartographie réglementaire des risques d'inondation

Le propos de cette section est de présenter l'assise conceptuelle et méthodologique développée pour évaluer les effets sur le terrain de la mise en application d'une réglementation à vocation spécifique de prévention des risques d'inondation. Il s'agit d'une évaluation ex-post et sans groupe témoin, combinant l'usage de données quantitatives et qualitatives<sup>223</sup>. L'unité spatiale pour l'évaluation est la commune, maillon de base pour le contrôle de l'occupation des sols. Les territoires concernés étant soumis aux aléas hydrologiques, l'évaluation est amenée à considérer simultanément la dimension réglementaire et le risque lui-même. Après un exposé des principes méthodologiques retenus ainsi que les concepts utilisés, nous décrivons les outils de recueil et de traitement de l'information, pour enfin apporter un éclairage sur les terrains étudiés jusqu'à présent et les études de cas en cours<sup>224</sup>. Les principaux résultats obtenus seront présentés au niveau de la section 5.

### 4.1 Présentation générale de la méthode

A notre connaissance, ce travail constitue la première expérience française consacrée à l'analyse des impacts liés à l'application d'une réglementation au plus près des réalités du terrain, c'est-à-dire en réalisant des enquêtes directes auprès des occupants des zones inondables. L'absence de précédent en la matière, nous a conduit à construire une méthode d'investigation inspirée des expériences étrangères et adaptée au contexte français<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> S'agissant d'une évaluation ex-post, c'est-à-dire une analyse des effets induits sur un territoire par l'application d'une réglementation déjà approuvée depuis plusieurs années, nous n'avons pas procédé au suivi en temps réel du processus d'élaboration du document réglementaire. Ce dernier a été reconstitué après coup et son analyse est menée à travers des entretiens auprès des agents de l'Etat et des élus locaux, ainsi qu'à partir des productions documentaires. Par ailleurs, l'absence de groupe témoin signifie que pour l'instant, nous n'avons pas non plus réalisé une évaluation sur des territoires soumis au risque mais n'ayant pas fait l'objet d'une cartographie réglementaire. L'une de nos études de cas (la commune d'Esbly en Seine-et-Marne) n'avait pas lors de notre recherche de réglementation approuvée. Le PER était uniquement prescrit. Cet exemple ne constitue pas cependant un véritable groupe témoin, dans la mesure où la simple prescription du document a pu influencer la politique locale et la perception que les acteurs ont du risque d'inondation.

<sup>224</sup> Quelques précisions doivent être apportées en ce qui concerne les cadres dans lesquels s'inscrit cette recherche. Nos investigations sur ce thème ont démarré par une analyse exploratoire en 1992-1993 destinée à étudier la faisabilité d'un observatoire sur les effets du PER de la ville de Saintes sur l'habitat et l'urbanisme (DEA de Myriam Zech en 1993). La recherche a ensuite été poursuivie avec le DEA (1994) puis la thèse (1998) de Nathalie Pottier qui ont permis de construire une méthodologie opérationnelle et d'appliquer cette dernière à deux sites soumis à des crues de plaine. Sur la période 1994-1996, la recherche a été intégrée dans un programme européen (EUROFLOOD 2) puis a bénéficié d'une aide financière du Ministère de l'environnement et du Ministère de l'équipement. Depuis 2000, la même démarche est mise en œuvre sur des sites de crues torrentielles et les investigations sont approfondies sur des volets de l'évaluation insuffisamment traités jusqu'à présent (en particulier la question des effets sur le marché foncier). Ce travail s'inscrit dans le cadre du programme de recherche « *Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques* » du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (2000-2003).

<sup>225</sup> Il s'agit des travaux nord-américains de Hutton et Mileti (1979), de Burby et al (1979, 1981, 1985, 1988, 1994), de L.R Johnston Associate (1992), des travaux australiens de May et Handmer (1992) et des travaux anglais de Parker (1995), de Penning-Rowsell et Handmer (1996).

Le problème dominant d'une réglementation qui repose sur la planification de l'occupation des sols dans les zones à risques est de parvenir à équilibrer les tensions qui s'exercent entre d'une part, des besoins de développement local et d'autre part, la nécessité de réduire la vulnérabilité au risque et de préserver l'environnement (en maintenant par exemple les zones naturelles d'expansion des crues). Un grand nombre d'enjeux (politiques, économiques, sociaux, environnementaux, etc.) sont susceptibles d'être affectés par la façon dont l'espace est utilisé dans les zones exposées aux inondations. Ces considérations doivent être prises en compte dans une démarche d'évaluation dans laquelle on considère qu'un outil de planification, tel que la cartographie réglementaire, est globalement efficace lorsqu'il permet simultanément de réduire, ou ne pas aggraver, la vulnérabilité encourue et de satisfaire, ou de ne pas nuire, à d'autres objectifs ou intérêts publics s'inscrivant dans une perspective de développement durable des plaines alluviales.

Plusieurs difficultés méthodologiques sont à surmonter pour mener à bien une telle évaluation et surtout obtenir des résultats satisfaisants. De notre point de vue, la principale réside dans la détermination d'une relation de cause à effet entre l'entrée en vigueur d'un instrument réglementaire et les évolutions observées dans la zone inondable<sup>226</sup>. L'analyse des changements survenus sur un territoire entre une période précédant la réglementation et après son adoption est un moyen de rechercher quels sont les impacts de la cartographie puis quels sont les facteurs explicatifs de ces impacts (on peut parler d'étude longitudinale). Il est nécessaire à cet égard de considérer simultanément les objectifs généraux fixés par la politique de prévention et ceux qui sont assignés à l'outil réglementaire lui-même<sup>227</sup>.

Par ailleurs, il convient de ne pas oublier que l'évaluation s'inscrit dans une dynamique territoriale ; dans le sens où la situation économique, sociale, politique voire environnementale du territoire évolue indépendamment de l'existence d'une réglementation. Enfin, de nombreux facteurs contextuels interfèrent sur l'évaluation dans la mesure où ils sont susceptibles de faire varier l'efficacité de la réglementation. Ainsi l'attitude des pouvoirs publics locaux vis-à-vis d'un zonage qui réduit les possibilités d'urbanisation dépend de l'existence ou non de terrains hors zones inondables susceptibles d'être construits, de la pression foncière qui s'exerce sur les secteurs sensibles, des orientations politiques données au développement local, etc. En outre le comportement que les acteurs locaux adoptent par rapport à l'action réglementaire engagée par l'Etat (qu'il s'agisse des responsables politiques, des acteurs de la société civile ou des occupants des zones inondables) est étroitement lié à la

---

<sup>226</sup> Comme on le verra, il est souvent difficile de séparer les effets directement liés à la mise en œuvre d'une réglementation spécifique de ceux qui ont trait à l'exposition des territoires au risque d'inondation. Sur une commune, la régularité des inondations et la survenance d'un événement majeur dans une période récente influent sur l'attitude des acteurs locaux vis-à-vis de ce risque, sur leur degré de prise de conscience et leur comportement face au risque.

<sup>227</sup> La circulaire interministérielle du 24 janvier 1994, relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, sert de référence pour rendre compte des objectifs de la politique nationale : interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses et les limiter dans les autres zones, préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues, sauvegarder l'équilibre des milieux dépendant des petites crues et la qualité des paysages. L'outil réglementaire évalué étant ici le PERi, les objectifs pris en considération sont ceux qui figurent dans son décret d'application et que l'on peut résumer ainsi : parvenir à une réduction du développement en zone inondable et à l'arrêt des constructions dans les zones à haut risque, développer la mise en œuvre de mesures de prévention par les personnes publiques et privées occupant les zones inondables.

culture du risque, qui est en relation avec les expériences vécues, le niveau d'information des individus et le degré d'exposition du territoire au risque<sup>228</sup>.

#### 4.1.1 Les niveaux d'évaluation

L'objectif d'évaluer l'efficacité globale d'une cartographie réglementaire entrée en vigueur nécessite d'étudier les changements opérés à la fois dans l'espace et dans le temps. En repartant de l'approche classiquement retenue dans les évaluations dites scientifiques (Deleau et al, 1986), nous avons considéré simultanément trois niveaux dont l'ensemble constitue l'évaluation globale :

- Un niveau d'évaluation de la pertinence de l'outil et de sa mise en œuvre (efficacité interne) pour lequel il s'agit de savoir si la cartographie réglementaire est le moyen adéquat pour atteindre les objectifs poursuivis et si la réglementation est concrètement mise en œuvre localement et avec quelle rigueur. On cherche ainsi à répondre aux questions suivantes : les pouvoirs locaux ont-ils la volonté et les moyens pour agir ? quels sont les obstacles et les intérêts en jeu ?<sup>229</sup>
- Un niveau d'évaluation de performance (efficacité de résultats) où il s'agit de mesurer l'adéquation entre les objectifs visés par l'action réglementaire et les objectifs atteints ; en distinguant si tous ont été atteints et en soulignant dans quelle mesure ils l'ont été.
- Un niveau d'évaluation des autres impacts générés, en considérant tous les changements observés qui ne répondent pas directement à ceux qui sont attendus. Les effets générés non prévus peuvent concerner en particulier les changements d'affectation et d'usage des sols, l'évolution des paysages fluviaux, les modifications du marché foncier, la transformation des comportements sociaux vis-à-vis du risque et de la politique réglementaire.

#### 4.1.2 Les critères et indicateurs d'évaluation

Chaque niveau d'évaluation est appréhendé à partir de critères auxquels sont associés des indicateurs de nature qualitative ou quantitative. Les indicateurs, mis au point pour mesurer les critères, sont appliqués à un périmètre précis qui correspond au zonage établi par la cartographie réglementaire (les zones rouges et bleues du PERi). Les informations recueillies sur les indicateurs identifiés permettent ainsi d'évaluer l'action du règlement et son efficacité par rapport aux critères retenus. Les indicateurs seront représentés sous une forme chiffrée (une valeur finie ou un pourcentage), cartographique (par exemple pour l'évolution de l'occupation des sols) ou graphique (par exemple pour l'évolution du nombre de permis de construire dans le temps et l'espace). Le tableau 12 synthétise les niveaux d'évaluation, les critères et les indicateurs utilisés.

Il convient de préciser que tous les critères n'ont pas pour l'instant été mesurés. En particulier la question des effets de la réglementation sur la politique de développement local n'a pas été

---

<sup>228</sup> Ce dernier point est d'ailleurs l'un des arguments qui nous a conduit à poursuivre l'évaluation sur des communes soumises à des crues torrentielles (soudaines, rapides, fortement dommageables et ne pouvant faire l'objet d'une annonce de crue efficace).

<sup>229</sup> C'est à ce niveau que l'on est amené à reconstruire a posteriori le processus d'élaboration du document (comment sont intervenus les services instructeurs, comment ont été associés les élus locaux, quelles études ont été réalisées, comment a été vécue la phase d'élaboration du côté de l'administration et par la commune,...).

étudiée (seule une analyse empirique du fonctionnement marché foncier en zone inondable, sur laquelle nous reviendrons par la suite, a démarré récemment). De la même manière, l'évaluation des impacts sur les écosystèmes riverains n'a pas été traitée. Cette dimension suppose des investigations dans la durée (car les éventuelles modifications ne sont pas perceptibles à court terme) et la mise en œuvre de méthodes spécifiques.

<b>Niveau d'évaluation</b>	<b>Critères d'évaluation</b>	<b>Principaux indicateurs associés</b>
<b>Evaluation de la pertinence de l'outil réglementaire</b>	Capacité des pouvoirs locaux : ont-ils les moyens pour agir ?	Compétences locales, réseaux de relation, crédits accordés.
	Engagement des pouvoirs locaux : ont-ils la volonté d'agir ?	Conscience du risque, opinion sur la politique réglementaire, motivations.
<b>Evaluation de la performance de l'outil réglementaire</b>	Arrêt ou limitation du développement en zone inondable (selon les zones considérées).	Autorisations d'occupation des sols (nombre et nature des permis de construire accordés ou refusés).
	Protection des biens existants et futurs.	Mesures individuelles de prévention mises en œuvre.
	Sauvegarde du patrimoine naturel des plaines d'inondation.	Evolution des surfaces des espaces naturels dans le lit majeur des cours d'eau.
<b>Evaluation des autres effets générés</b>	Changements dans l'occupation et l'usage des sols.	Vocation donnée aux terres inondables à différentes périodes, transformations des paysages.
	Attitudes et pratiques des occupants de la zone inondable.	Perception du risque, niveau d'information, réactions en situation de crise, opinion vis-à-vis de la politique menée.
	Effets sur le développement, l'activité économique et les finances locales.	Impact sur le budget communal (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière). Evolution des valeurs foncières et immobilières. Coûts supplémentaires de construction. Migration d'activités hors de la zone inondable ou de la commune.
	Effets sur l'environnement	Evolution des écosystèmes riverains

**Tableau 12 : Les niveaux, les critères et les indicateurs de l'évaluation**

## 4.2 Les modalités de recueil et de traitement de l'information

En regard des investigations déjà réalisées ou en cours, nous présenterons les modalités d'analyse développées pour recueillir et exploiter les informations utilisées pour l'évaluation. Précisons d'emblée que les différentes approches mises en œuvre se complètent et parfois se superposent de telle sorte que certains critères sont évalués selon deux modalités différentes, renforçant ainsi la fiabilité des résultats<sup>230</sup>.

### 4.2.1 Une série d'entretien auprès des acteurs institutionnels

Des entretiens semi-directifs sont réalisés sur chaque terrain d'étude auprès des acteurs impliqués directement ou indirectement dans l'élaboration, l'application et le suivi des outils réglementaires. Il s'agit essentiellement des agents des services extérieurs de l'Etat (appelés également services instructeurs)<sup>231</sup>, des élus et des techniciens locaux (maire, adjoint chargé de l'urbanisme ou de l'environnement, responsable du service de l'urbanisme,...). Selon les terrains, le panel des entretiens est complété en interrogeant des personnes clé (responsables de structures intercommunales à vocation d'aménagement et de gestion de rivières, présidents d'associations de riverains, notaires, assureurs, agents immobiliers, aménageurs, etc.). Les entretiens ont pour objet d'identifier les types de représentation et le niveau d'appropriation qu'ont les acteurs institutionnels du risque d'inondation et de la politique menée à cet égard, d'apprécier les efforts locaux de mise en œuvre de la cartographie réglementaire, de mettre en évidence les difficultés rencontrées et les améliorations souhaitées. Ils contribuent également à estimer ou confirmer les impacts spécifiquement attribuables au règlement parmi l'ensemble des changements observés depuis son approbation.

### 4.2.2 Une enquête directe auprès des occupants des zones inondables

Une enquête directe à l'aide de questionnaires est réalisée auprès des ménages et des responsables d'activités (commerciales, artisanales, industrielles, agricoles,...) occupant les secteurs inondables dans les communes étudiées<sup>232</sup>. Le périmètre d'enquête, représenté par les zones réglementées, est découpé en secteurs relativement homogènes du point de vue de

---

<sup>230</sup> A titre d'exemple, la mise en œuvre du PERi par les communes est évaluée à la fois à partir des entretiens avec les acteurs locaux et à travers une analyse des attributions des permis de construire.

<sup>231</sup> Selon les départements, les services de l'Etat chargés d'instruire et de faire appliquer la cartographie réglementaire sont différents. Par exemple, sur les sites du Val-de-Saône, à cheval sur deux départements séparés par la rivière, les documents sont élaborés par le Service de la navigation dans le département du Rhône et par la Direction départementale de l'équipement (DDE) dans le département de la Saône. Sur les terrains de montagne des Pyrénées Orientales, l'instruction des documents est du ressort du service de restauration des terrains en montagne (RTM) rattaché au Ministère de l'agriculture.

<sup>232</sup> Un questionnaire différent est établi pour les ménages et pour les activités. Afin d'améliorer l'efficacité de l'enquête, les questionnaires sont remis en main propre par un enquêteur (ou déposés dans la boîte aux lettres en cas d'absence répétée). Les questionnaires sont ensuite récupérés par l'enquêteur ou déposés en mairie par l'enquêté. Soulignons que sur la plupart des communes, ces questionnaires ont été accompagnés d'une lettre de la mairie expliquant les objectifs de la démarche. Dans les autres cas, une information préalable était donnée aux habitants dans le bulletin municipal. L'acceptation de la commune de réaliser des enquêtes sur son territoire a été systématiquement recherchée. Cette méthode a permis, sur les sites de crues de plaine, d'obtenir un bon taux de retour : 65% des questionnaires distribués ont été retournés et exploités. En revanche, ce taux s'est avéré plus faible sur les communes soumises aux crues torrentielles (37%). Cela peut être imputé à la période d'enquête (juin et juillet), à la présence d'effectifs plus réduits, aux spécificités locales (par exemple, dans les communes thermales, l'enquêteur avait affaire avec des locataires en cure qui ne connaissaient pas le site) et plus généralement à l'accueil réservé à l'enquête de terrain.

l'occupation des sols et de l'aléa d'inondation. Au niveau de chacun des secteurs, on cherche à repérer l'ensemble des personnes concernées. Les difficultés rencontrées pour établir une liste exhaustive de ces personnes a conduit à définir la base d'échantillonnage à partir d'une prospection directe sur le terrain.

A côté de données signalétiques sur les enquêtés (âge, taille du ménage ou de l'entreprise, revenu du ménage, catégories socio-professionnelles,...), les informations recherchées concernent : le niveau d'information sur le risque local et sur les moyens de prévention, la connaissance de l'existence d'un règlement spécifique sur la commune, les modalités de prise en compte individuelle du risque dans les constructions (nature et coût des mesures, raisons et moment de leur mise en place, point de vue sur leur efficacité,...). Elles ont pour objet de caractériser l'attitude, le comportement et les pratiques des populations vivant ou travaillant dans les zones inondables. Les enquêtes directes permettent en effet :

- d'estimer l'efficacité du document en terme de réduction de la vulnérabilité des biens exposés : l'existence d'un PERi induit-elle la mise en œuvre de mesures de protection aux bâtiments existants et construits après son instauration ?
- d'évaluer l'influence du document sur l'information des usagers en matière de risque, sur le choix d'installation en zone inondable ou sur la prise de conscience du risque ;
- de connaître les facteurs déterminants, autres que le document réglementaires, dans la mise en place de mesures de protection individuelle, l'information et la conscience du risque.

Les tableaux 13 et 14 présentent un bilan quantitatif des résultats d'enquête pour les différentes études de cas réalisées (qui sont positionnées sur une carte présentée ultérieurement - cf. 4.3).

Sites	Enquêtés prospectés		Questionnaires distribués		Questionnaires exploités	
	Ménages	Activités	Ménages	Activités	Ménages	Activités
<b>Vallée de la Marne</b>						
Lagny-sur-Marne	525	77	441	77	288	56
Esbly	352	8	261	5	147	2
<b>Sous-total</b>	<b>877</b>	<b>85</b>	<b>708</b>	<b>82</b>	<b>435</b>	<b>58</b>
<b>Val-de-Saône</b>						
Villefranche/Saône	90	60	50	39	46	23
Anse	150	30	80	19	64	5
Jansans-Riottier	155	10	140	17	97	13
Saint-Bernard	97	0	58	0	40	0
<b>Sous-total</b>	<b>492</b>	<b>100</b>	<b>328</b>	<b>75</b>	<b>247</b>	<b>41</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1369</b>	<b>185</b>	<b>1036</b>	<b>157</b>	<b>682</b>	<b>99</b>

**Tableau 13 : Bilan quantitatif des enquêtes réalisées sur le sites à crue de plaine en 1996 et 1997**

Sites	Enquêtes prospectés		Questionnaires distribués		Questionnaires exploités	
	Ménages	Activités	Ménages	Activités	Ménages	Activités
<b>Vallée du Tech</b>						
Arles-sur-Tech	324	14	140	14	65	5
Amélie-les-Bains	506	25	245	17	97	8
<b>Vallée du Cady</b>						
Vernet-les-Bains	126	13	39	10	18	5
<b>Bassin de la Baillaury</b>						
Banyuls-sur-Mer	667	75	259	72	78	18
<b>TOTAL</b>	<b>1623</b>	<b>127</b>	<b>683</b>	<b>113</b>	<b>258</b>	<b>36</b>

*Tableau 14 : Bilan quantitatif des enquêtes réalisées sur les sites à crue torrentielle en 2000*

Toutes les données d'enquête sont saisies dans une base de données afin d'être exploitées à l'aide de traitements statistiques<sup>233</sup>. Les analyses de données réalisées ont pour objet de déterminer les facteurs qui sont liés à la mise en place de mesures de prévention aux bâtiments, à l'information des individus sur le risque et à leur perception des phénomènes naturels et de la politique de prévention, pour ainsi pouvoir mettre en évidence le rôle joué par la réglementation à cet égard<sup>234</sup>.

#### **4.2.3 Une analyse de l'évolution des paysages et de l'occupation des sols**

Analyser l'évolution dans le temps des paysages riverains des cours d'eau et de l'occupation des sols dans les zones inondables en comparant la situation à différentes époques permet de repérer les principales modifications qui interviennent et de les mettre en relation avec les facteurs contextuels (la politique communale), naturels (la survenance d'inondations) et bien entendu avec l'entrée en vigueur de la réglementation. Par rapport à la question centrale de cette recherche, il s'agit de montrer si les changements observés s'expliquent par la mise en place de la cartographie réglementaire ou s'ils résultent d'autres facteurs.

Les documents iconographiques utilisés pour ce faire sont multiples : cartes topographiques, cartes IGN, photos aériennes, cartes des atlas des zones inondables,.... Ils sont analysés sous un angle historique et comparatif. Les changements observés dans l'espace et dans le temps (conquête urbaine et industrielle, évolution des pratiques agricoles, restriction du champ d'expansion des crues) sont ensuite retranscrits sous forme de cartes synthétiques mettant en évidence la situation avant l'approbation du PERi et depuis sa mise en place.

<sup>233</sup> L'exploitation des informations recueillies fait appel aux méthodes d'analyse de données. Les traitements de base sont les tris à plat et les tris croisés (élaboration de tableaux de contingence). Ils sont associés au test de chi-deux et au test de Fisher pour le croisement entre deux variables. Pour le croisement entre plus de deux variables, on a recours à des analyses factorielles, à des analyses de corrélation et à des modèles de régression.

<sup>234</sup> Au moment où ce mémoire est écrit, seul le traitement statistique complet des données recueillies sur les sites soumis à des crues lentes de plaine a été réalisé. Les informations obtenues sur les sites à crues torrentielles ont pour l'instant simplement fait l'objet d'un tri à plat. Des traitements complémentaires à partir d'une fusion des bases de données seront réalisés dans le cadre de la recherche en cours afin de compléter la réflexion sur l'efficacité de la pratique réglementaire et son appropriation locale, mais aussi de mettre en évidence s'il existe des différences d'attitude et de comportement des acteurs en fonction du type de risque d'inondation auquel ils sont soumis.

#### **4.2.4 Le dépouillement des permis de construire**

L'analyse des demandes de permis de construire sur l'ensemble du territoire de chaque commune étudiée et plus particulièrement dans les zones réglementées du Plan d'exposition au risque d'inondation constitue également un point sur lequel nous portons notre attention. Le dépouillement des permis de construire est réalisé sur une période de 10 à 15 ans (selon les cas) afin de comparer la dynamique qui préexistait avant l'instauration du document réglementaire et celle qui s'exprime depuis son approbation. Cela constitue un moyen de vérifier si la cartographie réglementaire joue un rôle à cet égard et si l'on assiste à un report des demandes de construction dans des secteurs non soumis au risque. Au niveau des secteurs réglementés, nous sommes amenés à comparer les demandes de permis de construire aux autorisations accordées (en précisant leur nature : nouvelles constructions, agrandissements de bâtiments existants,...) et aux refus (en spécifiant les motifs invoqués).

#### **4.2.5 Une analyse documentaire et des observations de terrain**

Un recueil d'informations complémentaires par l'intermédiaire d'une analyse documentaire est opéré pour chaque terrain. Les informations recherchées sont très diverses. Elles concernent notamment la connaissance des phénomènes d'inondation (par les services gestionnaires), les chroniques et les caractéristiques d'évènements passés (relatées oralement par les acteurs institutionnels et par les occupants des zones inondables, retranscrites par écrit dans les médias et dans des rapports). Les documents provisoires et définitifs concernant la mise en place de la cartographie réglementaire sont également analysés. La façon dont est traitée la question du risque et dont sont retranscrites les servitudes d'utilité publique imposées par le PERi dans les plans locaux d'urbanisme d'inondation fait également partie de cette analyse. Enfin, les observations de terrain sont indispensables afin de connaître la géographie physique et humaine des sites étudiés.

#### **4.2.6 L'étude du comportement du marché foncier en zone inondable**

Ce dernier point n'a pas été abordé lors de la première phase de la recherche. Les investigations destinées à évaluer l'influence du risque d'inondation et de la réglementation sur le comportement du marché foncier (bâti et non bâti) ont débuté en 2000. Ce volet s'inscrit pleinement dans le programme de recherche en cours.

Certains chercheurs en économie se sont bien entendu penchés sur la formation des valeurs foncières et ont développé des modèles théoriques ou empiriques pour tenter d'expliquer le comportement du marché en général et de repérer des variables explicatives<sup>235</sup>. Mais les interactions entre les risques (qu'ils soient naturels ou technologiques), leur affichage réglementaire et le fonctionnement du marché foncier et immobilier ont été peu étudiées à ce jour<sup>236</sup>. Ceci s'explique en partie par la difficulté de cerner avec précision la multitude des paramètres à prendre en compte pour évaluer la valeur des terrains et des constructions, puis

---

<sup>235</sup> Julie Truffer (2001), dans le cadre d'un mémoire de recherche de Magistère d'aménagement du CESA, dresse un rapide état des lieux des modèles développés par les économistes sur l'analyse des valeurs foncières. Par ailleurs, l'Association des Etudes Foncières (ADEF) a publié plusieurs ouvrages sur ce sujet dont ceux de Comby (1993), Granelle et al (1988), Granelle et Vilmin (1993).

<sup>236</sup> Citons dans le cas français la recherche de Laure Sauvage concernant l'impact du risque industriel sur l'immobilier (Sauvage, 1997) et le travail de Françoise Bahoken sur l'incidence des procédures de prise en compte du risque d'inondation sur les marchés fonciers locaux (Bahoken, 1997).

pour caractériser parmi cet ensemble ce qui est lié à la présence d'un risque potentiel et d'une réglementation le concernant.

Ce constat nous a conduit à mener dans un premier temps une série d'études exploratoires afin de mieux appréhender la question et de tenter la mise au point d'une méthodologie d'analyse combinant une approche quantitative (repérage des données utiles, recueil et traitement des informations) et une approche qualitative (enquête auprès des agents immobiliers et des notaires).

Il existe différentes sources d'information potentiellement utilisables pour étudier ce volet et diverses bases de données, réalisées par les services fiscaux ou les chambres professionnelles (notaires, agents immobiliers,...). Mais ces données sont soit payantes soit inaccessibles au public<sup>237</sup>. Dans l'optique de développer une méthodologie d'analyse facile à mettre en œuvre, notre choix s'est porté sur les informations disponibles auprès des collectivités et facilement accessibles.

Les Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA), consultables auprès des communes ayant instauré un droit de préemption urbain, font a priori partie de cette catégorie. Dans les secteurs où s'exerce ce droit, tout vendeur de bien doit informer la commune de son intention et remplir un formulaire où figurent en principe les informations suivantes : la situation du bien (adresse et référence cadastrale), la surface de la parcelle, la surface habitable, le prix de vente demandé et la date de déclaration. Dans la mesure où ces formulaires sont complètement renseignés puis correctement archivés par les services communaux, une analyse de ces données sur plusieurs années, en comparant des biens de même type localisés d'une part, dans des secteurs inondables réglementés et d'autre part, dans des zones non inondables (ayant les mêmes caractéristiques urbaines) permet de mettre en évidence l'influence éventuelle du facteur « risque réglementé » sur le prix des biens. Malheureusement, la qualité et la quantité des DIA disponibles ne permettent pas toujours d'apporter des éléments de réponse pertinents<sup>238</sup>.

Les données dont disposent les notaires s'avèrent plus fiables car elles concernent des transactions réalisées et non projetées<sup>239</sup>. Elles comportent en outre des informations sur la qualité des biens vendus et leur environnement (cadre de vie, proximité de commerces et d'équipement, voisinage, nuisances,...). Ces informations sont rassemblées dans une base de données qui est renseignée et mise à jour par les notaires eux-mêmes au niveau local. Elle accessible par la profession et non disponible pour le public.

Dans ce contexte général où les informations les plus fiables sont difficiles à obtenir, nous avons été amenés à privilégier le développement d'approches qualitatives basées sur des enquêtes et des entretiens auprès des professionnels de l'immobilier.

---

<sup>237</sup> On pense notamment aux extraits d'actes de mutation. Transmis par le notaire à différents services rattachés à la Direction Générale des Impôts à l'occasion de la mise en vente d'un bien, ces documents contiennent des informations concernant le prix de la transaction, la date, la nature du bien échangé, le lieu, la surface,...

<sup>238</sup> Par ailleurs, l'analyse des DIA sur plusieurs années pose le problème de la réactualisation des prix dans le temps. Pour éviter ce biais, on peut procéder à des calculs de moyennes annuelles des DIA ou réactualiser les prix annuels à l'aide de l'indice des prix de l'immobilier.

<sup>239</sup> Les prix qui figurent au niveau des DIA correspondent à des estimations avant que la transaction ne soit effective.

### 4.3 Les études de cas réalisées à ce jour

Les territoires qui ont servi d'exemple pour évaluer l'efficacité de la politique réglementaire de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable présentent des caractéristiques différentes tant vis-à-vis de l'occupation des sols, que du point de vue de l'exposition au risque et des événements vécus (des inondations régulières pour les sites de plaine et des inondations moins fréquentes mais plus dommageables pour les sites soumis aux crues torrentielles). Ils ont tous en commun d'être l'objet d'une réglementation spécifique en vigueur depuis au moins cinq ans au moment de l'engagement de l'évaluation, à l'exception toutefois de la commune d'Esblly en Seine-et-Marne.

La Figure 18 ci-après positionne les secteurs étudiés, en séparant les terrains où a été analysé le marché foncier (sites en vert) des terrains sur lesquels a été menée l'évaluation globale (sites de crue lente en bleu et sites de crue torrentielle en rouge).

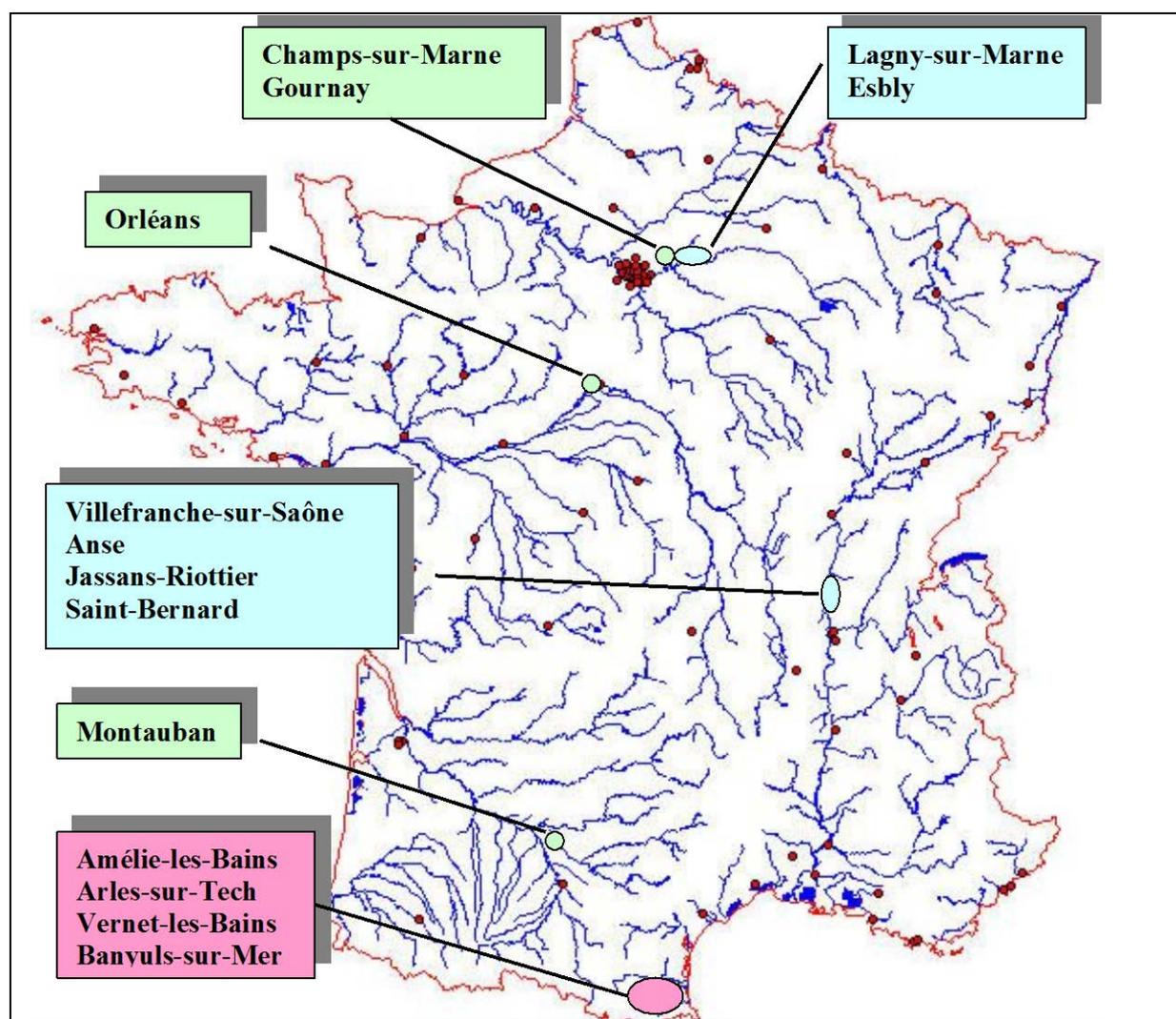


Figure 18 : Les sites étudiés

### **Quelques éléments d'information sur les sites où une évaluation globale a été réalisée**

Les quatre communes du Val-de-Saône font partie d'un même secteur qui a été d'abord couvert par un Plan de surfaces submersibles (dès 1972) avant d'être l'objet d'un PERi. Elles présentent une dominante rurale, malgré la présence de Villefranche-sur-Saône. Cependant, du point de vue de l'occupation des sols, on trouve à la fois de l'habitat (dense ou dispersé), des activités de loisirs (équipements sportifs, camping), des secteurs industriels et d'activités, ainsi que des espaces agricoles. Les deux communes de Seine-et-Marne sont à dominante urbaine (notamment du fait de la proximité de la capitale qui crée une demande de développement importante). Elles font partie des premiers sites français à avoir été l'objet d'une prescription réglementaire en 1985. Approuvé cinq ans plus tard sur Lagny-sur-Marne, le PERi a été refusé à Esbly par les élus locaux et les riverains<sup>240</sup>. Un nouveau projet, établi par les services de l'Etat en 1994, n'a pas non plus abouti. Un PPR a ensuite été prescrit en janvier 1997, mais il n'est pas approuvé à ce jour<sup>241</sup>.

Quant aux quatre communes des Pyrénées Orientales étudiées, elles appartiennent à trois bassins de risque différents et sont soumises simultanément à plusieurs types de risques naturels pris en considération dans les documents réglementaires (séismes, mouvements de terrains et crues torrentielles). L'inondation constitue cependant le risque dominant sur ces communes. Trois d'entre elles (Amélie-les-Bains, Arles-sur-Tech et Vernet-les-Bains) sont situées en zone de montagne et ont été fortement touchées par la crue catastrophique d'octobre 1940 qui reste gravée dans la mémoire des Catalans. Pourtant ce n'est qu'au début des années 1990 que les services de l'Etat engagent la mise en place d'une cartographie réglementaire (dont le zonage va prendre comme référence la crue historique de 1940), après avoir privilégié l'usage de mesures structurelles. La ville de Banyuls-sur-Mer, localisée sur la côte rocheuse est également soumise aux crues torrentielles du fait du relief environnant. Dans ce secteur, la crue de 1940 a eu moins de conséquences que sur d'autres parties du département (l'événement majeur le plus récent date d'octobre 1987, il est à l'origine de la mise en place du PER sur la commune). Ces communes, de taille modeste, ont une économie fortement tournée vers le tourisme, en particulier le thermalisme (pour Amélie-les-Bains et Vernet-les-Bains) et les activités balnéaires (pour Banyuls-sur-Mer). L'occupation des sols concernée par le risque d'inondation fait apparaître à la fois des secteurs d'habitat (collectif et individuel, dispersé ou regroupé en lotissements), de loisirs (campings et équipements sportifs), d'activités (commerce, artisanat, industrie),...

Le tableau 15 apporte des informations sur la mise en place des documents réglementaires sur les communes appartenant à ces deux secteurs d'étude.

---

<sup>240</sup> Le conflit autour du PER est lié en partie au zonage retenu dans le projet qui classe 45,5% de la superficie communale en zone inondable. Les 9/10<sup>ème</sup> de cette surface apparaissent en zone rouge inconstructible et englobent le centre ville et des quartiers résidentiels.

<sup>241</sup> Compte tenu de ce contexte particulier, c'est le projet de zonage retenu dans le document prescrit en 1985 qui a servi à la délimitation des secteurs d'enquête de l'évaluation.

Types d'aléas et bassins concernés		Communes	Plan d'Exposition au Risque d'inondation		
			Prescription	Enquête publique	Approbation
Crues lentes	Bassin de la Saône	Villefranche-sur-Saône	25/07/86	30/09/88	07/02/89
		Anse	25/07/86	24/08/90	31/12/90
		Jassans-Riottier	10/09/86	24/05/93	18/10/93
		Saint-Bernard	10/09/86	24/05/93	18/10/93
	Bassin de la Marne	Lagny-sur-Marne	06/12/85	-	21/12/90
Esbly		06/12/85	-	-	
Crues rapides	Bassin du Tech	Amélie-les-Bains	03/08/89	23/12/92	16/06/93
		Arles-sur-Tech	03/08/89	23/12/92	16/06/93
	Bassin du Cady	Vernet-les-Bains	10/05/89	08/01/91	06/05/91
	Bassin de la Baillaury	Banyuls-sur-Mer	-	-	06/91

*Tableau 15 : Dates clé dans la mise en place des documents réglementaires sur les sites étudiés*

### **Quelques éléments d'information sur les sites d'étude du comportement du marché foncier**

Le volet consacré à la caractérisation de l'influence du risque et de la réglementation sur le marché foncier est étudié sur des communes différentes pour des raisons qui tiennent d'une part, au caractère expérimental de la démarche et d'autre part, à la nécessité d'avoir des territoires où s'exercent une pression foncière et une dynamique de marché significatives<sup>242</sup>. Les communes sur lesquelles nous avons porté notre attention sont Champs-sur-Marne et Gournay-sur-Marne (dans le département de Seine-et-Marne), Orléans (dans le département du Loiret) et Montauban (dans le département du Tarn et Garonne)<sup>243</sup>.

Les deux premières villes, riveraines de la Marne, présentent l'intérêt d'avoir en commun un quartier homogène (des pavillons du même type construits dans les années 1930 sur des parcelles de taille identique) qui est pour moitié en zone inondable (en regard de la crue de la Marne de 1955, utilisée comme événement de référence pour l'établissement d'un Plan de surfaces submersibles en 1994). Il a donc servi de secteur d'étude. Aucune inondation majeure n'a touché les deux communes depuis plusieurs années (seuls quelques secteurs connaissent régulièrement des remontées d'eau dans les sous-sols lors des crues de la Marne). Un PPR a été prescrit sur Champs-sur-Marne en 1998 et sur Gournay en 1999. Dans les deux cas, le document n'était pas encore approuvé au moment de l'étude. Cependant, les deux communes étaient soumises à un Projet d'intérêt général (PIG) établissant des règles d'usage des sols.

<sup>242</sup> Ce qui n'est pas le cas sur les sites du Val-de-Saône, ni sur les communes des Pyrénées Orientales. Il a été envisagé d'analyser ce volet sur la commune d'Esbly mais le maire a refusé de mettre à notre disposition les données dont il disposait.

<sup>243</sup> L'exemple de Champs-sur-Marne a été abordé par Myriam Godinot et Emmanuelle Ouaknine (2000), durant un stage scientifique de première année d'ingénieur à l'ENPC. Celui de Gournay-sur-Marne a été traité par Thibault Lanternier et Etienne Masquelier (2001) dans le même cadre. Le cas de la ville d'Orléans a été étudié par Julie Truffer (2001) au cours d'un stage de recherche de Magistère d'aménagement (CESA de Tours). Le site de Montauban est actuellement étudié par Juliana Capblancq dans le cadre d'un DEA Sciences et Techniques de l'Environnement (année scolaire 2001-2002).

La ville d'Orléans, installée au bord de la Loire, est potentiellement soumise aux inondations du fleuve malgré la présence de protections locales (levées de terre) et du barrage de Villerest construit en amont de Roanne. L'absence de crues récentes a renforcé le sentiment de sécurité de la population et des pouvoirs publics locaux<sup>244</sup>. Aussi, l'urbanisation s'est-elle développée dans le Val d'Orléans dont le caractère inondable ne fait pourtant aucun doute. Le Plan de Surfaces Submersibles, adopté par décret en décembre 1969, ne va pas permettre de freiner l'urbanisation du Val d'Orléans. Face à la pression urbaine qui s'exerce dans les secteurs sensibles de l'agglomération, l'Etat engagé en 1994 la mise en œuvre d'un PIG destiné à mieux contrôler le développement local. Contesté par les élus locaux et finalement adopté après négociation, il est transformé en Plan de prévention des risques en 2001. Quatre quartiers d'Orléans vont être pris en compte pour l'analyse du marché foncier. Précisons que le choix des sites d'analyse a été plus difficile que pour les exemples précédents, dans la mesure où aucun secteur homogène ne présentait à la fois une portion en zone inondable et une autre hors zone inondable. Aussi, avons nous été amenés, avec l'aide des services techniques d'Orléans, à choisir quatre quartiers différents ayant des similitudes du point de vue de l'occupation des sols, de l'époque de construction et des catégories socio-professionnelles des occupants : deux secteurs de centre ville situés de part et d'autre du fleuve (dont un en zone inondable) et deux quartiers pavillonnaires (dont un éloigné de la Loire et donc hors zone inondable).

La ville de Montauban, installée au bord du Tarn en amont de sa confluence avec la Garonne, est régulièrement soumise aux inondations. Un quart du territoire communal est situé en zone inondable. Huit événements majeurs se sont succédés au cours du siècle dernier, la crue la plus dommageable est celle de 1930 et la crue la plus récente est survenue en 1996. D'un point de vue réglementaire, Montauban constitue un site particulièrement intéressant. En effet, un PER a été approuvé en 1989 et son zonage a été établi sur la base d'une crue centennale. Dix ans plus tard, l'Etat a approuvé un PPR mais cette fois le zonage s'est fondé sur la crue historique de 1930. Ce document est fortement contesté localement et un recours au tribunal administratif a été déposé par les élus. Le conflit porte sur les contraintes imposées par le PPR qui empêchent désormais tout nouveau projet de développement en zone inondable. Soulignons que Montauban, seconde ville de la région Midi-Pyrénées, connaît une dynamique de développement urbain et une pression foncière importantes. On reproche également à la réglementation d'entraîner une dévaluation des biens situés dans les secteurs exposés au risque. Afin de vérifier cela, l'analyse du marché foncier est menée sur 6 quartiers présentant des caractéristiques urbaines comparables deux à deux. Trois d'entre eux sont situés en zone inondable.

Comme le montre cette section, les études de cas constituent le matériau de base de la recherche. Chaque terrain présente des caractéristiques qui lui sont propres, relatives à l'histoire du site et à sa situation géographique, hydrologique, humaine, économique, politique,... Ils ont simplement en commun d'être soumis au risque d'inondation et de faire l'objet d'une cartographie réglementaire. La variété des terrains étudiés permet ainsi d'aborder globalement la question de l'efficacité de la pratique réglementaire comme outil de prévention des risques naturels majeurs. La mise en œuvre de la démarche d'évaluation apporte des éléments de réponse fort intéressants à ce questionnement.

---

<sup>244</sup> La crue catastrophique de 1907 constitue la dernière manifestation importante du fleuve dans ce secteur.

## **5. Les principaux résultats et enseignements de l'évaluation réalisée**

Cette section est consacrée à la présentation des résultats obtenus avec l'application de la méthode d'évaluation aux exemples concernés par les inondations de plaine. Quatre types d'enseignements sont tirés de nos investigations.

Le premier concerne la « culture du risque » des occupants des zones inondables. Cette notion, difficile à cerner et ayant plusieurs définitions possibles, est entendue au sens de la relation que chaque individu entretient avec le risque. Elle dépend notamment de l'expérience et de la mémoire des événements (vécus ou relatés), de la perception que chacun a des phénomènes naturels, mais aussi du niveau d'information sur le risque et sur les moyens de prévention. Elle constitue l'assise de l'implication des individus à la fois dans les stratégies de prévention et sur le plan des conduites collectives et individuelles adoptées en situation de crise. La question qui est posée ici est de savoir si l'existence d'une cartographie réglementaire participe de cette culture du risque ou si celle-ci dépend d'autres facteurs.

Le second a trait à la perception et l'appropriation institutionnelles de l'outil réglementaire, tant de la part des services de l'Etat chargés de sa mise en œuvre que de la part des élus locaux. Il s'agit de mettre en évidence la volonté et la capacité d'agir des pouvoirs publics dans leur ensemble et de connaître leur point de vue sur la pertinence et l'intérêt de la cartographie réglementaire. Ces aspects renvoient d'une certaine façon au processus de décision et aux modalités d'élaboration de la cartographie réglementaire qui sont développés en seconde partie du mémoire (voir chapitre 4).

Le troisième rend compte des performances de la procédure réglementaires mises en évidence à travers son influence sur l'évolution de l'occupation des sols et le rythme des constructions, ainsi que sur la mise en place de mesures individuelles de protection des bâtiments exposés au risque.

Enfin nous présenterons des éléments généraux concernant la question particulière du comportement du marché foncier lorsqu'il est soumis au risque et à la réglementation. En l'état actuel de nos investigations, seuls des pistes de réflexion peuvent être apportées.

### **5.1 La culture du risque et le rôle de la cartographie réglementaire à cet égard**

L'efficacité d'une réglementation de prévention des risques instaurée au niveau local dépend en partie des comportements collectifs et individuels face au risque d'inondation et face à la politique publique. Etant donné que la réglementation s'impose aux occupants des zones inondables, il apparaît essentiel de s'intéresser à leur « culture du risque » pour mieux comprendre la réussite ou l'échec de la mise en place d'une cartographie réglementaire.

A travers les enquêtes auprès des usagers, nous avons pu mettre en évidence les facteurs qui président à l'installation des personnes en zone inondables, le niveau et les vecteurs d'information sur le risque et sur la politique de prévention, ainsi que divers points de vue exprimés sur l'efficacité des actions préventives.

Sur les sites étudiés, il apparaît que les trois quarts des ménages et la moitié des responsables d'activités connaissent le risque d'inondation : 64% des ménages et 32% des activités ont d'ailleurs déjà été inondé au moins une fois<sup>245</sup>. Dans notre échantillon d'enquête, ce sont les habitants d'Esbly (Seine-et-Marne) qui sont les plus exposés : près d'un ménage sur trois, installé en moyenne depuis 17 ans sur le site, a connu à plusieurs reprises des hauteurs de submersion comprises entre 1 mètre et 1,50 mètres au niveau du rez-de-chaussée de l'habitation.

La mémoire des inondations, vécues ou connues par les enquêtés, est d'autant plus vive que l'événement est récent, que les inondations se produisent en dehors des périodes habituelles (crues de printemps moins fréquentes que les crues hivernales) ou qu'elles présentent des caractéristiques particulières (par exemple en durée, en hauteur de submersion et en vitesse de propagation)<sup>246</sup>. Dans les souvenirs, les inondations récentes sont souvent surestimées en terme d'ampleur par rapport aux inondations anciennes<sup>247</sup>.

En confrontant les expériences d'inondations, la localisation des enquêtés par rapport à la rivière et les réponses fournies sur la perception du risque, on peut considérer que la plupart des personnes sont conscientes du niveau de risque auquel elles sont exposées. A cet égard, les ménages se sentent davantage concernés par les inondations que les responsables d'activités<sup>248</sup>. Ce niveau de prise de conscience peut s'expliquer par l'importance que les ménages accordent aux dommages intangibles qu'ils subissent lors d'un événement (atteinte à la santé, rupture du rythme de vie, perte de biens ayant une valeur sentimentale, etc.).

Pour 64% des ménages, le choix du lieu d'implantation n'est pas du à l'ignorance du risque d'inondation. Ils en ont eu connaissance avant leur installation essentiellement par le biais de trois sources d'information qui sont respectivement : l'ancien occupant du logement ou le propriétaire, le notaire (spécialement dans les communes riveraines de la Marne où les zones à haut risque sont urbanisées) et l'entourage (famille, amis, voisins,...). Par rapport à cet aspect, 44% des responsables d'activité connaissent le risque avant leur installation. L'information a été donnée dans ce cas, à part égale, par l'ancien occupant du local d'activité, l'entourage immédiat et la mairie (à l'occasion de démarches administratives).

Globalement les pouvoirs publics ne semblent pas jouer un rôle notable en matière d'information concernant l'existence d'un risque sur le territoire communal<sup>249</sup>. Les

---

<sup>245</sup> Parmi cet ensemble, 60% ont subi deux inondations ou plus.

<sup>246</sup> A Esbly par exemple, les inondations qui restent gravées dans les mémoires sont celles du Grand-Morin, affluent rive gauche de la Marne, qui présentent les caractéristiques de crues torrentielles. Soulignons aussi que les personnes enquêtées dans les Pyrénées Orientales (en particulier sur les bassins du Tech et du Cady) mentionnent systématiquement la crue catastrophique d'octobre 1940, même si tous les individus rencontrés n'ont pas vécu cet événement.

<sup>247</sup> Cet aspect apparaît nettement lorsque l'on confronte les récits des enquêtés avec les informations contenues dans les documents écrits relatant le même événement. Comme l'écrit Gustave Flaubert : « *A propos d'une inondation, ..., les vieillards du pays ne se rappellent jamais en avoir vu de semblable* ». (extrait du dictionnaire des idées Robert).

<sup>248</sup> Les résultats d'enquête montrent en effet que 70% des ménages se disent « assez ou très concernés » contre un peu moins de 50% des activités.

<sup>249</sup> Rappelons que l'information du public est inscrite dans la loi du 22 juillet 1987. Ce principe général ne semble pas être suivi des faits dans le cas des risques majeurs. Soulignons à cet égard que les notaires, mais aussi

collectivités locales interviennent très indirectement et principalement lorsque le citoyen vient s'informer lui-même (lors d'une demande de permis de construire par exemple). Les services de l'Etat quant à eux ne sont jamais cités comme source principale d'information sur le risque<sup>250</sup>.

Concernant la connaissance des outils réglementaires spécifiquement dédiés aux risques naturels, les personnes enquêtées déclarent en avoir déjà entendu parler par les médias (journaux, télévision,...) mais aussi par la mairie. Cependant cette information touche peu de personnes : moins d'un tiers des ménages et un vingtième des activités peuvent citer le nom d'un document comme le PER. En outre, les personnes informées de l'existence du PER sur leur commune ne représentent que 7% de l'échantillon total (sachant pourtant que la majorité des enquêtés a emménagé avant son instauration). En définitive, la présence d'une cartographie réglementaire sur un territoire n'améliore pas le niveau d'information des populations sur le risque ni d'ailleurs sur les servitudes qu'entraîne la réglementation. On peut d'ores et déjà en déduire que la mise en place de mesures individuelles de protection des bâtiments n'est pas liée à l'existence du règlement, comme cela devrait être en principe le cas (voir § 5.3).

D'autres facteurs que le risque ou la réglementation président à l'installation des individus en zone inondable. Des aspects tels que le cadre de vie (la présence de la rivière), l'existence d'équipements et de services de proximité sont considérés comme prioritaires par 60% des ménages. Pour les deux tiers des activités, le choix du lieu d'implantation résulte de la facilité d'accès aux infrastructures de transports et de l'existence d'une zone d'activité susceptible de les accueillir. Nos résultats montrent également que pour plus de la moitié des enquêtés, le risque d'inondation n'est pas considéré comme une contrainte majeure au logement et au travail. Le choix de rester en zone inondable, en toute connaissance du risque, est lié de façon significative au site lui-même et au fait que les bâtiments sont adaptés au risque (voir § 5.3).

Notons enfin que la presque totalité des enquêtés adhère pourtant au principe d'interdiction de construire dans les zones à haut risque et que près de 60% des personnes interrogées sont d'accord avec le principe de restriction de l'urbanisation dans les autres zones exposées.

## **5.2 La perception et l'appropriation institutionnelles de l'outil réglementaire**

Les services instructeurs des procédures portent un jugement globalement positif sur la pertinence de l'outil réglementaire comme moyen d'action efficace de gestion des risques naturels. De leur point de vue, il permet non seulement de faire prendre en compte les risques de manière pérenne dans l'aménagement du territoire, mais aussi de faire progresser la prise de conscience de la population et des élus locaux. Les agents de l'Etat ne discutent pas les objectifs poursuivis par la politique réglementaire et ni la façon dont est élaborée la cartographie, même s'ils considèrent que l'approche pourrait être assouplie pour tenir compte

---

les agents immobiliers - vecteurs essentiels d'information lors de transactions de biens - n'ont pas pour l'instant d'obligation légale d'information sur les risques naturels et les réglementations qui concernent les communes au sein desquelles ils exercent. Ces éléments apparaissent noyés dans la masse des données fournies à leur client au moment où celui-ci est déjà bien engagé dans l'acquisition d'un bien immobilier (lors de la signature de l'acte de vente et non en amont).

<sup>250</sup> On peut espérer une amélioration de l'information auprès des populations avec la mise en place des dossiers d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM).

des contextes locaux et devrait davantage s'appuyer sur la concertation. Ils font remarquer que le PER est essentiellement utilisé comme document de contrôle du droit des sols et de la construction, non comme un outil de conservation des champs d'expansion et de maintien des équilibres naturels<sup>251</sup>. Les services soulignent les difficultés rencontrées pour passer des principes de contrôles retenus aux dispositions réglementaires opérationnelles et reconnaissent que le document est plus facilement applicable aux nouvelles constructions qu'aux bâtiments existants. La faiblesse des moyens humains et financiers dont disposent les services pour développer la cartographie réglementaire est souvent mise en avant en tant que facteur susceptible de nuire à l'efficacité de leur mission. Mais, les éléments qui apparaissent les plus décisifs à cet égard sont : le niveau de priorité donné à cette question par le service instructeur (par rapport aux autres missions imparties), la motivation des techniciens en charge des projets, la régularité dans le suivi des dossiers par un même agent ou une même équipe, le savoir-faire de l'agent ou de l'équipe (compétences techniques et humaines pour mener à bien l'élaboration des documents, instaurer un climat de confiance avec les élus locaux et engager des collaborations,...) et l'ancienneté des ingénieurs de l'Etat dans le service instructeur (la mobilité des agents de l'Etat, qui restent en place en moyenne trois ans, pose un problème de perte de mémoire et d'expertise pour le service)<sup>252</sup>.

Le ressenti des élus locaux concernant l'approche réglementaire développée par l'Etat est bien entendu très différent : le PER est vu un document contraignant qui s'impose à eux de manière autoritaire. Paradoxalement, ils ne remettent pas en question son intérêt en tant que procédure de planification des sols ; considérant que la cartographie réglementaire apporte une base légale plus solide que les documents d'urbanisme et donne plus de poids aux décisions forcément impopulaires qu'ils sont amenés à prendre en matière de gestion des sols sur la commune. Les servitudes qu'imposent cette cartographie les placent dans une situation plus « confortable » vis-à-vis des administrés pour refuser les permis de construire sur les secteurs sensibles<sup>253</sup>. Ce point de vue est certainement lié au fait que la situation de risque était reconnue antérieurement à la décision d'instituer un PER (voir § 5.3). Ils dénoncent davantage la méthode d'élaboration du document et son caractère univoque : contrôler l'occupation des sols dans les zones à risque sans considérer les préoccupations de développement local et d'aménagement du territoire.

Il ressort des entretiens, qui rappelons-le ont été conduits durant une période de transformation de la politique réglementaire (passage du PER au PPR), des souhaits exprimés

---

<sup>251</sup> La remarque d'un agent du Service de la Navigation du Rhône, en charge de la mise en œuvre des PER dans le Val-de-Saône, permet de moduler cette affirmation générale : « *Sur la Saône, il suffirait de remblayer la zone inondable pour se prémunir du risque. Mais cela induirait des conséquences à l'aval. Donc plus que la prévention des risques, c'est la préservation du champ d'inondation qui importe ici* » (entretien direct – 1997).

<sup>252</sup> Les entretiens réalisés auprès des agents de l'Etat sur les études de cas du Val-de-Saône et de la Marne, mais aussi auprès des techniciens en charge des projets dans les Pyrénées Orientales font apparaître une stratégie commune en matière d'élaboration des documents réglementaires : proposer aux élus locaux une première version du projet très contraignante vis-à-vis de la gestion des sols que l'on s'autorise ensuite à assouplir lors de discussions avec les communes. Selon eux, si le document est trop souple dès le départ et tient compte des enjeux de développement local, il ne reste plus rien à négocier par la suite.

<sup>253</sup> Plusieurs remarques faites par les maires en témoignent : « *cette réglementation aide les élus et leur permet de passer outre les pressions électorales* », « *c'est un apport important pour le pouvoir du maire en matière de police sur sa commune* », « *les élus peuvent répondre aux administrés non plus en fonction d'un éventuel clientélisme mais en fonction d'un texte réglementaire* ». N'oublions pas cependant que les points de vue des élus rencontrés ont été recueillis plusieurs années après l'approbation du PERi. Ils auraient sans doute été différents lors de sa mise en place.

à la fois par les agents de l'Etat et les élus locaux qui portent sur un besoin de participation et de concertation entre les parties prenantes dès les premières étapes de mise en place de la cartographie réglementaire. Ces aspects se retrouvent d'ailleurs dans les nouvelles orientations données par l'Etat à la pratique réglementaire concernant la prévention des risques naturels (voir le chapitre 4 en seconde partie du mémoire).

### **5.3 L'influence de la procédure sur l'occupation des sols et la protection des biens exposés**

Les analyses effectuées révèlent un faible impact du document réglementaire approuvé sur l'évolution dans le temps des modes d'occupation des sols. Sur toutes les communes étudiées, les orientations de développement ont été choisies avant l'avènement de la cartographie, qui est simplement venue conforter et non remettre en cause des stratégies d'usage des sols intégrant déjà la problématique inondation. Les facteurs contextuels locaux (tels que les projets de développement, le degré de risque, la surface des zones inondables et les disponibilités foncières hors zone inondable) sont plus déterminants que le PER lui-même.

Dans les zones classées inconstructibles, on peut voir que le PER a été totalement respecté : aucune nouvelle construction n'a vu le jour une fois le document approuvé. Mais son influence réelle est faible. La consultation des documents locaux d'urbanisme montre en effet que le refus des permis de construire dans les zones à haut risque est lié à la politique communale décidée avant la prescription de la réglementation.

Dans les zones classées constructibles sous réserve de prescriptions spéciales, le document n'a pas modifié la dynamique urbaine. Les constructions se sont poursuivies au même rythme, voire sur certaines communes avec une légère augmentation. Cela semble normal puisque la cartographie réglementaire ne vise pas à limiter l'urbanisation dans les secteurs où elles sont autorisées mais seulement à prescrire des mesures de prévention aux bâtiments pour réduire la vulnérabilité. A cet égard, le PERi a eu un impact marginal sur le comportement des individus en terme mise en œuvre de telles mesures<sup>254</sup>.

A l'intérieur des périmètres réglementés, il apparaît que 50% des ménages et 32% des responsables d'activité déclarent occuper des bâtiments adaptés au risque. Ils font partie d'un ensemble d'individus qui, en règle générale, ont été informés sur le risque avant de s'installer, ont fait construire (ou sont propriétaires) et ont déjà été inondés. Au sein de cet ensemble, on peut remarquer que :

- pour les 2/3 des habitations et 90% des locaux d'activités, les mesures ont été prises au moment de la construction<sup>255</sup>. Pour les ménages ayant fait construire, l'information sur le risque qui a été reçue au moment de la demande de permis de construire s'est avérée déterminante ;

---

<sup>254</sup> Dans les zones étudiées, il n'y a pas davantage de bâtiments adaptés au risque depuis l'approbation du PERi (qu'il s'agisse de constructions existantes ou nouvelles).

<sup>255</sup> La majeure partie des bâtiments intégrant des mesures préventives dès la construction a été réalisée avant la mise en place de la cartographie réglementaire.

- pour 1/3 des habitations et 10% des locaux d'activités, ces mesures ont été mises en place sur des bâtiments déjà existants. Cette décision résulte, pour les ménages, d'une initiative personnelle à la suite d'une inondation ou à l'occasion d'une modification du bâtiment entraînant des travaux.

Les principaux facteurs qui déterminent la mise en œuvre de mesures aux bâtiments sont respectivement : l'information sur le risque avant installation, le fait d'avoir fait construire, le statut de propriétaire et le choix volontaire de s'installer à proximité de la rivière. L'expérience des inondations constitue un facteur secondaire pour les ménages et ne joue apparemment aucun rôle pour les activités. La connaissance de la réglementation en général et de l'existence du PER sur la commune est un facteur explicatif très marginal ; de même que le revenu ou la catégorie socio-professionnelle des ménages. La nature des actions individuelles de protection des biens immobiliers est précisée dans le tableau suivant.

<b>Nature des mesures individuelles</b>	<b>Ménages</b>	<b>Activités</b>
Rehaussement des équipements électriques	52%	57%
Rehaussement du premier niveau de plancher	40%	75%
Surélévation du terrain par remblai	28%	56%
Acquisition de matériel pour surélever les biens mobiliers	27%	4%
Acquisition de matériel de nettoyage	24%	7%
Etanchéité des portes, des fenêtres, des sols et/ou des murs	20%	7%
Installation permanente d'une pompe d'évacuation	12%	11%
Installation d'un système de coupure automatique du circuit électrique	11%	7%
Modification de l'aménagement et de l'usage des pièces inondables	9%	4%
Autres mesures	12%	4%

**Tableau 16 : Nature et répartition des mesures de prévention mises en œuvre dans les bâtiments exposés aux inondations.**

A l'intérieur des périmètres réglementés, 38% des ménages et 46% des responsables d'activités déclarent que les bâtiments ne bénéficient pas de mesures de protection<sup>256</sup>. Cet ensemble correspond à des individus qui, en règle générale, n'ont pas eu connaissance du risque avant l'installation ou ont seulement été informés après, n'ont pas fait construire ou sont locataires, n'ont jamais été inondés ou ont connu des événements peu dommageables. L'élément discriminant, au sein de ce groupe, est le degré d'exposition au risque ou plus précisément le niveau du bâtiment touché par l'inondation (sous-sol, cave). On distingue ainsi deux types de situations :

- dans les 3/4 des cas, l'absence de mesures individuelles est justifiée par le niveau de risque (des inondations très rares et d'ampleur réduite ou des inondations fréquentes mais ne touchant que le terrain) ;
- dans le quart restant, les bâtiments sont effectivement très exposés au risque mais aucune mesure permanente n'a été prise pour des raisons financières, parce que les actions à mener ne sont pas connues (nature, coût, modalités de mise en œuvre), à

<sup>256</sup> Si on cumule les réponses de cet ensemble avec celles de l'ensemble précédent, le total ne fait pas 100%. Cela correspond au fait que 12% des ménages et 21% des responsables des activités ne savent pas si le bâtiment occupé est adapté au risque ou n'ont pas répondu à cette question dans l'enquête réalisée.

cause d'un doute sur leur utilité, ou pour d'autres contraintes (temps à consacrer, dérangement induit par des travaux,...).

La contribution significative du PERi dans la mise en place de mesures individuelles n'a pu être clairement démontrée. L'amélioration de son efficacité à cet égard passe d'abord par une transmission d'une information auprès des occupants des zones inondables concernant d'une part, l'existence d'une cartographie approuvée sur la commune et d'autre part, les dispositions instaurées permettant de réduire la vulnérabilité des biens exposés. Elle passe ensuite par une activité de contrôle et de suivi de l'application des mesures décidées, que doivent en principe assurer les services de l'Etat<sup>257</sup>. On peut également penser à la création d'un système d'aide financière et technique pour favoriser leur mise en œuvre par les individus. Dans la mesure où ces conditions ne sont pas remplies, un développement de l'action préventive individuelle semble difficile (sinon de compter sur la prise de conscience et le bon sens des individus).

#### **5.4 Les effets du risque d'inondation et de la réglementation sur le marché foncier**

En l'état actuel de nos recherches sur ce volet, il ne semble guère possible de conclure à un effet de la réglementation et du risque sur le comportement du marché foncier en zone inondable. Quelques remarques relatives aux sites étudiés peuvent être formulées.

A champs-sur-Marne par exemple, où le quartier étudié n'a pas connu d'inondations dommageables depuis plusieurs années et où le sentiment d'être protégé ressort de nos entretiens, il apparaît que les biens localisés dans la zone déclarée inondable sont plus chers (de 10% en moyenne) que ceux situées en dehors de cette zone. Les aménités urbaines associées à la proximité de la Marne jouent ici un rôle positif.

Sur la commune d'Esbly, localisée une quinzaine de kilomètres en amont, les habitations situées en zone inondable présentent des prix inférieurs à 20% (selon la mairie) et à 40% (selon les agents immobiliers) par rapport aux biens similaires installés hors zone inondable. La fréquence des inondations de la Marne, conjuguées à celle du Grand-Morin, semble constituer ici un facteur négatif.

Dans le cas d'Orléans, le val inondable constitue un fort enjeu de développement au niveau de l'agglomération. La reconnaissance officielle du risque, à travers un PIG (1994) puis un PPR (2001), combinée au déficit des terrains ouverts à l'urbanisation, semble provoquer une spéculation foncière au niveau du val orléanais qui n'a pas connu d'inondations récentes. En stoppant l'urbanisation dans les zones où l'aléa est fort, la réglementation entraîne un phénomène de rareté. Pour les bâtiments existants, la demande est supérieure à l'offre et une spéculation sur les prix de vente peut s'instaurer. Mais ce phénomène dépend aussi de la qualité des biens mis en vente.

---

<sup>257</sup> Les services de l'Etat pourraient effectivement intervenir à ce niveau, comme pour un contrôle de légalité. Un contrôle a posteriori, c'est-à-dire après un événement déclaré catastrophe naturelle, pourrait d'ailleurs être effectué par les compagnies d'assurance lors des demandes d'indemnisation et des expertises sur les dommages subis. Compte tenu du positionnement actuel des sociétés d'assurance vis-à-vis de l'indemnisation des risques naturels, ce principe pourrait très bien être appliqué assez rapidement.

Ces premiers résultats restent provisoires et de nouvelles investigations sont en cours pour renforcer l'analyse. Le caractère multicritère du fonctionnement marché foncier rend difficile l'isolement de variables telle que la présence d'un risque et d'une réglementation. Pour ce faire, il faut pouvoir disposer de données en nombre suffisant afin de procéder à des traitements statistiques ad'hoc<sup>258</sup>.

En tout état de cause, le fonctionnement du marché foncier n'est pas insensible à l'existence du risque et de la réglementation qui l'accompagne. Mais l'influence de ces facteurs peut s'avérer plus ou moins forte en fonction du contexte local, en particulier de sa dynamique urbaine. La fréquence et l'ampleur des inondations sur un secteur donné jouent sur la valeur du foncier bâti et non bâti. Mais avec le temps, cet effet peut s'estomper si durant plusieurs années aucun événement ne survient. Les effets d'une réglementation sont moins évidents. Ils dépendent de la publicisation réalisée autour du document, des disponibilités foncières en dehors des zones inondables et des contraintes réglementaires elles-mêmes. Concernant les constructions existantes dans les zones à haut risque, la réglementation peut en effet interdire la reconstruction d'un bâtiment en mauvais état, voire limiter les possibilités de réhabilitation.

## **6. Pour une hybridation des logiques politiques et scientifiques dans l'observation des zones inondables réglementées**

L'un des enjeux de la recherche est de répondre à une série de questions en apparence simples, que l'on peut formuler ainsi : la cartographie est-elle un moyen efficace de gestion des risques d'inondation ? une fois en place, répond-t-elle aux objectifs qui lui sont assignés ? quels effets produit-elle sur les terrains où elle est appliquée ? L'autre enjeu fondamental vise à construire une méthodologie d'analyse capable d'apporter des réponses à ces interrogations.

Ces questions sont d'autant plus pertinentes aujourd'hui où la politique de prévention tend à favoriser l'usage des mesures non structurelles et notamment des outils réglementaires<sup>259</sup>. L'Etat considère que la cartographie réglementaire est capable a priori de répondre aux multiples objectifs poursuivis. Elle serait :

- un moyen direct de réduire la vulnérabilité dans les secteurs à risque à un coût environnemental et financier inférieur à celui des mesures structurelles ;
- un moyen de préserver les champs d'expansion des crues et donc les écosystèmes associés, dans une perspective de gestion équilibrée des hydrosystèmes et de développement durable ;

---

<sup>258</sup> C'est le but que nous nous sommes fixés avec le DEA Juliana Capblancq actuellement en cours. Dans ce cadre, on étudie le fonctionnement du marché foncier sur six quartiers de Montauban en analysant et en traitant des données de DIA et des données notariales sur plusieurs années. Les résultats seront disponibles en septembre 2002.

<sup>259</sup> La volonté de l'Etat de relancer la cartographie réglementaire se traduit par l'affichage d'objectifs de résultats (5000 PPR en 2005). A priori, l'Etat ne cherche pas directement à accroître la culture du risque des acteurs locaux, ni à favoriser l'appropriation de la politique de prévention, mais à rattraper le retard qui s'est accumulé avec le temps. La multiplication des événements dommageables ces dernières années a eu pour effet de remobiliser les services de l'Etat sur la mise en place des cartographies réglementaires.

- un moyen d'information sur les risques et de faire prendre conscience la population et les élus des dangers encourus ;
- un moyen de mettre un frein à une urbanisation galopante dans les zones à risque et de contrôler les excès de la décentralisation ;
- mais aussi, une façon pour l'Etat de prévenir d'éventuels contentieux (au cas où une recherche de responsabilité juridique serait engagée à la suite d'une catastrophe), de se recentrer sur ses missions régaliennes et de conforter sa position dans un jeu d'acteurs décentralisés.

Notre recherche s'inscrit par ailleurs dans un contexte où l'évaluation des politiques publiques devient une pratique désormais valorisée et positivement connotée, aussi bien dans la littérature scientifique qu'administrative. A ce titre, l'évaluation de la politique de prévention des risques naturels engagée par le gouvernement en 1993/1994 et achevée en 1997 a donné à ce travail un écho particulier et l'a replacé dans une perspective opérationnelle de recherche-action. En positionnant notre démarche sur le risque d'inondation et en menant des investigations au plus près des réalités du terrain, ce travail s'est avérée complémentaire à l'évaluation nationale de nature pluraliste.

L'approche évaluative adoptée est ici de type scientifique et fait appel à une démarche inductive, dans le sens où nous repartons d'opérations concrètes (des documents réglementaires approuvés) pour aboutir à une réflexion générale sur l'efficacité de la politique réglementaire.

En considérant les objectifs assignés à la cartographie réglementaire, en tant que procédure intégrée à la politique de prévention des risques d'inondation, nous avons cherché à identifier, à qualifier, voire à quantifier selon les cas :

- les effets que l'acte réglementaire peut avoir sur le comportement des groupes cibles<sup>260</sup> ;
- les résultats obtenus sur le terrain en terme de résolution du problème qui est à la base de la politique publique réglementaire, qu'il s'agisse d'effets voulus ou non.

Ces deux variables sont évaluées en relation avec d'autres facteurs susceptibles de les influencer :

- le contenu et les caractéristiques de la procédure réglementaire : qualité, degré de précision des objectifs, variété des moyens offerts (recommandations, prescriptions, interdictions,...), possibilités d'adaptation aux contextes locaux ;
- les marges de manœuvre laissées par l'Etat central aux services instructeurs, notamment pour négocier, créer des partenariats, favoriser la participation,... ;
- l'aptitude du service instructeur à mettre en œuvre la cartographie (qualité et moyens de la structure), à analyser la situation et gérer les interactions avec les acteurs locaux ;

---

<sup>260</sup> Groupes cibles : personnes ou groupes de personnes physiques ou morales dont le comportement est la cible d'une intervention concrète des pouvoirs publics. Selon les promoteurs de l'action (en l'occurrence l'Etat), la modification du comportement des groupes cibles doit solutionner le problème à résoudre. Dans le cas présent, les groupes cibles sont en particulier les élus locaux et les occupants des zones inondables.

- la capacité des pouvoirs locaux et leur niveau d'engagement dans la mise en œuvre du document (moyens et volonté) ;
- les facteurs contextuels qui sont susceptibles d'influencer l'intervention de l'administration et d'interagir avec les objectifs de l'outil réglementaire (stratégie de développement local, pression foncière en zone inondable, contexte économique et social, caractéristiques socio-professionnelles des occupants des zones inondables, etc.) ;
- et le risque lui-même : niveau d'exposition de la commune, fréquence et ampleur des événements,...

Considérant ces différents aspects, l'évaluation a été réalisée sur plusieurs sites dans une optique comparative et en faisant appel, pour chaque terrain étudié, à une analyse à la fois diachronique (sur la base des changements observés dans le temps, c'est-à-dire avant et après l'approbation du document) et synchronique (sur la base des changements observés dans l'espace, c'est-à-dire à l'intérieur et à l'extérieur du territoire réglementé).

Les conclusions que l'on peut tirer de nos observations ne sauraient être généralisées à l'ensemble des territoires soumis simultanément au risque d'inondation et à la cartographie réglementaire. En effet que l'intégration du risque dans la politique communale et les comportements sociaux vis-à-vis des inondations semblent être davantage déterminés par des facteurs contextuels locaux que par la cartographie elle-même. L'affichage du risque et sa retranscription réglementaire permettent cependant de pérenniser des orientations en matière de maîtrise de l'occupation des sols.

Le problème central posé par la gestion d'un phénomène naturel aléatoire en faisant appel à un contrôle de la planification du territoire au niveau local est celui de l'appropriation du risque par les acteurs de terrain (appropriation qui détermine les comportements collectifs et individuels face aux inondations). A ce titre, la cartographie réglementaire ne joue pas de rôle majeur. Elle est avant tout une action coercitive dont les tenants et les aboutissants ne sont pas toujours compris par les groupes cibles, comme en témoigne l'importance des conflits durant sa mise en place. La résolution de ce problème ne passe pas uniquement par l'information<sup>261</sup>. Elle renvoie aux modalités d'élaboration de ce type de document, où la concertation et la participation sont des activités encore peu valorisées (voir le chapitre 4 de la seconde partie).

---

<sup>261</sup> La question de l'information sur le risque et sur l'existence de la réglementation peut être résolue de différentes manières. Les services communaux, les notaires, les assurances, les agents immobiliers sont autant de vecteurs possibles d'information (à l'occasion d'une demande de permis de construire, de l'achat d'un bien,...). Les formes de communication peuvent également être très variées (organisation de débats publics, rédaction de plaquettes, dossiers dans les bulletins municipaux, affichage, information lors de démarches administratives,...). Le développement des dossiers d'information communaux sur les risques majeurs devraient aussi jouer un rôle notable à cet égard (si une diffusion auprès des personnes concernées est correctement assurée). L'information doit aussi porter sur les modalités d'application de mesures préventives individuelles (les techniques, les coûts, l'efficacité,...). Leur mise en oeuvre effective dépasse cependant la simple question de l'information. Il est nécessaire d'accompagner ces prescriptions par des mesures incitatives (une aide technique, une réduction d'impôt, une subvention ou un prêt à taux réduit, une baisse de la prime d'assurance,...), voire par des mesures de sanction (en relation par exemple avec l'indemnisation des dommages par les assurances en cas de survenance d'une inondation). Mais convaincre notamment les élus locaux de l'intérêt d'informer la population n'est pas une mince affaire. A ce sujet, la remarque du maire d'Amélie-les-Bains (entretien, juin 2000) est éloquente : « *Il y a eu une information de faite au moment de la mise en place du PER (1992-1993) mais pas depuis. On ne veut surtout pas affoler la population. L'information est une arme à double tranchant...* ».

Si la recherche n'a pas pu analyser directement le processus de décision relatif à la mise en place de l'outil, elle a cependant montré qu'il ne pouvait être ignoré (ce qui se passe durant l'élaboration de la cartographie réglementaire est déterminant pour la suite)<sup>262</sup>. Ultérieurement, il nous semblerait donc intéressant de pouvoir procéder sur un même terrain à un suivi en temps réel du processus de décision conduisant à l'approbation du règlement (analyse concomitante) puis d'appliquer la méthodologie d'évaluation dans une logique de suivi du cycle de vie de la cartographie réglementaire. Considérant par ailleurs que la démarche de fabrication des documents et le mode de décision ont été modifiés avec l'instauration des Plans de prévention des risques (PPR)<sup>263</sup>, une telle démarche pourrait également mettre en évidence l'influence du modèle d'action sur l'efficacité d'une procédure.

Cette perspective de recherche suppose de dépasser la dichotomie qui est faite entre les évaluations scientifiques et les évaluations pluralistes, afin d'hybrider les deux logiques. L'intégration de l'analyse du processus de décision dans la démarche d'évaluation de l'efficacité de la politique réglementaire pose cependant le problème du positionnement du chercheur. Une évaluation scientifique est objectivée et construite sur l'autonomie de l'évaluateur, contrairement à l'évaluation pluraliste dans laquelle le chercheur est directement impliqué et fait partie du système. L'hybridation entre les deux formes d'analyse ne doit pas nous éloigner de l'objectif visé, à savoir produire des connaissances scientifiques<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup>La démarche d'élaboration du document a été reconstituée a posteriori par entretien auprès des acteurs concernés. Compte tenu du principe de mobilité des agents dans les services de l'Etat, les personnes interrogées n'étaient pas toujours celles qui avaient suivi l'élaboration du document étudié. Le même problème s'est posé avec les maires rencontrés au moment du travail de terrain (élus en 1995), qui n'étaient pas forcément en poste lors de la mise en place des PER (selon les cas, prescrits entre 1985 et 1986, approuvés entre 1989 et 1994).

<sup>263</sup> La réalisation du PPR fait appel à des études qualitatives, insiste sur la concertation et s'inscrit dans un bassin de risque.

<sup>264</sup> Ce type de recherche a nécessairement des retombées opérationnelles et peut donner lieu à des recommandations permettant d'améliorer l'application des cartographies réglementaires (c'est le propre des recherche-actions).

## Conclusion de la première partie

Les travaux présentés dans cette partie confirment la transformation des fondements et des pratiques d'aménagement et de gestion des territoires constitués par les milieux aquatiques et leurs espaces riverains. Ils montrent l'évolution des modes de gouvernance de ces territoires et l'existence d'un impératif de concertation dans le cadre d'espaces géographiquement et socio-politiquement cohérents. Ils mettent également en exergue les principaux facteurs qui sont à l'origine de cette transformation et identifient les vecteurs qui vont conduire à sa mise en œuvre sur le terrain.

Le premier chapitre analyse l'émergence du concept de gestion intégrée et la façon dont il devient une catégorie pour l'action. Il apparaît que ce concept est d'abord porté par les scientifiques avant d'être adopté par les gestionnaires. Deux types de point de vue scientifiques sur la gestion intégrée sont répertoriés. Le premier est défendu par des représentants des sciences de l'ingénieur et des sciences de la nature qui prônent le développement d'une approche systémique des hydrosystèmes. Le second est mis en avant par des représentants des sciences humaines qui suggèrent de transformer les processus de décisions en élargissant le nombre des acteurs concernés et en favorisant la concertation.

En passant de la sphère scientifique à la sphère politico-administrative, l'idée de gestion intégrée va donner lieu à l'introduction de la référence au bassin versant comme entité pertinente pour gérer la ressource en eau et les milieux aquatiques. Sa traduction institutionnelle, grâce à la création des agences de l'eau et des comités de bassin, fait prendre corps à ce nouvel espace d'action et génère un processus d'apprentissage d'une gestion plus collective de l'eau et des milieux aquatiques.

La construction de nouveaux territoires d'intervention en référence aux bassins versants s'opère également à l'échelon local grâce aux collectivités territoriales qui se regroupent pour assurer la maîtrise d'ouvrage sur les rivières. Mais à ce niveau, les difficultés rencontrées pour fabriquer des espaces fonctionnels en référence à des considérations physiques et naturelles constituent un obstacle majeur à l'exercice d'une gestion intégrée. Cette dernière va être favorisée grâce aux procédures de planification, quelles soient de nature contractuelle (le contrat de rivière) ou réglementaire (le schéma d'aménagement et de gestion des eaux). Ces outils légitiment l'exercice d'activités de concertation et de participation autour du montage et de la mise en œuvre de projets et de programmes d'action. Ils constituent aussi un moyen pour l'Etat de mieux faire appliquer le système normatif (en considérant que le processus de décision développé grâce aux procédures de planification permet d'obtenir plus facilement le consentement des autorités locales et des usagers sur la réglementation en vigueur et facilite ensuite son application sur le terrain).

Le second chapitre s'intéresse à la transformation des modes de gestion des risques d'inondation et à la valorisation des pratiques d'évaluation comme élément constitutif des politiques publiques. Il montre tout d'abord que le développement de la cartographie réglementaire de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable révèle un changement des pratiques de gestion. Il traduit le passage d'un paradigme de protection, considérant une possible maîtrise technique du risque et valorisant les mesures structurelles (agissant sur la réduction de l'aléa), à un paradigme de la prévention, reconnaissant l'impossibilité d'annihiler le risque et favorisant l'usage des mesures non structurelles (intervenant sur la réduction de la vulnérabilité). A travers ce changement paradigmatique, le risque devient un objet de

politique publique et la cartographie réglementaire se trouve du même coup privilégiée. Mise en œuvre par l'administration et imposant des servitudes d'utilité publique sur des territoires placés sous la responsabilité des collectivités locales, la cartographie réglementaire est source de nombreux conflits. Dès lors, on peut s'interroger sur son efficacité réelle sur le terrain. Cette question renvoie à l'analyse des politiques publiques et plus précisément à celle de leur évaluation. Le développement des démarches d'évaluation des politiques publiques apparaît, tout du moins en France, comme un moyen d'augmenter les performances de l'action publique et de démocratiser les décisions publiques. Notre recherche vise un objectif plus modeste qui concerne la production de connaissances scientifiques sur les effets directs et indirects des documents réglementaires mis en œuvre sur des communes sensibles aux inondations. La méthodologie développée est inspirée des approches anglo-saxonnes et a été adaptée au cas français. Son application sur différents terrains a permis de mettre en évidence que la cartographie réglementaire avait comme principal intérêt d'assurer un affichage pérenne de la situation de risque. Elle ne modifie pas en profondeur les orientations de développement et d'occupation des sols décidées par les élus locaux avant l'instauration du document. Elle obère cependant les velléités de croissance des communes. La cartographie réglementaire répond très mal à un objectif d'information sur les risques. De fait, elle participe peu à l'évolution des comportements des occupants des zones inondables face à un risque potentiel. De notre point de vue l'efficacité de la politique réglementaire pourrait être améliorée en transformant le processus de décision qui conduit au choix du zonage (offrir davantage de place à la concertation, renouveler les formes d'expertise, replacer la gestion du risque dans une problématique d'aménagement du territoire).

# **Partie 2**

**Innovations institutionnelles  
et  
procédures de planification des milieux aquatiques  
et  
des espaces riverains**



## Préambule

Dans le champ de l'aménagement et de la gestion des milieux aquatiques, ces dernières décennies ont été marquées par des évolutions importantes. Au niveau local, l'une des transformations les plus visibles concerne l'évolution des processus de décision relatifs au montage et à la mise en œuvre des actions de planification, notamment celles qui sont en rapport avec la gestion des bassins hydrographiques et la gestion des territoires inondables. Plusieurs éléments viennent témoigner de ces changements.

Tout d'abord, les critères de décision se multiplient. Désormais les projets et programmes d'action ne peuvent plus être justifiés uniquement par des aspects de faisabilité technique ou de rentabilité économique. Ils doivent également répondre à des exigences environnementales et intégrer plus explicitement la demande sociale.

Ensuite, la sphère des acteurs impliqués dans le montage des opérations s'élargit. La notion de décideur unique disparaît progressivement et les acteurs publics côtoient les acteurs privés. Les revendications de participation s'affirment du côté des usagers et de la société civile en général. Une place de plus en plus importante est donnée à la concertation, voire à la négociation autour des projets.

Enfin, les connaissances à mobiliser ou à produire se diversifient lors de l'élaboration des projets. La pluridisciplinarité devient une règle. L'enjeu principal est de permettre aux acteurs impliqués dans les opérations de gestion de construire une représentation partagée des problèmes à traiter et de produire un référentiel commun pour l'action. Le statut de l'expertise et la figure de l'expert s'en trouvent modifiés. Les savoirs scientifiques et techniques se combinent à des savoirs profanes.

Il en résulte une complexification de l'action publique, qui s'amplifie au fur et à mesure que de nouveaux principes et concepts gagnent la pratique (développement durable, gouvernance, transparence, responsabilité, principe de précaution, subsidiarité, etc.). L'idée d'une mise en œuvre des politiques publiques au plus près des réalités du terrain progresse également (on parle d'action publique territorialisée). Certains y voient une réponse à la crise de l'action publique et une reconnaissance de l'impossibilité de définir l'intérêt général comme une fin en soi (Duran et Thoenig, 1996). Mais cette territorialisation peut également être considérée comme un prolongement naturel du mouvement de décentralisation engagé durant les années 1980. Elle est effective pour certains domaines d'action où les collectivités territoriales sont devenues les principaux opérateurs et des acteurs incontournables (urbanisme, gestion des réseaux, aménagement des rivières, etc.). Elle est toute relative dans d'autres secteurs pour lesquels l'Etat a conservé des prérogatives importantes (la politique de prévention des risques naturels par exemple).

Dans ce contexte où les modes de prise de décision classiques continuent d'exister<sup>265</sup>, on voit pourtant apparaître des processus décisionnels innovants, qui se présentent souvent sous une forme expérimentale. En terme de recherche, plusieurs questionnements peuvent dès lors être formulés. Les innovations en matière de prise de décision dépassent-elles ce stade expérimental pour s'institutionnaliser ? Prennent-elles le pas sur les pratiques traditionnelles

---

<sup>265</sup> L'analyse des configurations de projets où perdurent des formes traditionnelles de prise de décision peut être l'occasion de voir si ce mode opératoire conduit à des situations de blocage, d'ingouvernabilité, d'affaiblissement des institutions et d'inanité des solutions proposées.

pour les marginaliser et les remplacer progressivement ? Ou bien assiste-t-on à une juxtaposition entre une rationalité substantielle (où les acteurs impliqués dans un processus décisionnel mettent l'accent sur les résultats et considèrent qu'une bonne solution peut être définie en soi) et une rationalité procédurale (pour laquelle l'enjeu porte sur la façon d'arriver à un consensus et à un compromis négocié) ?

Ces interrogations sont au cœur de la problématique abordée dans cette partie qui propose une analyse de l'évolution des processus de décision relatifs à deux procédures de planification différentes, sous l'effet de l'apparition de nouveaux enjeux mais également sous l'influence de situations de crises ou de conflits environnementaux. En terme de recherche, les objectifs poursuivis sont les suivants :

- évaluer le degré de diffusion des nouveaux principes d'action publique dans les processus d'élaboration des projets de planification retenus ;
- observer les effets produits par le renouvellement des formes de prise de décision sur le plan institutionnel (transformations apportées dans l'organisation et le fonctionnement des structures porteuses des projets) et au niveau du système d'acteurs (ouverture des processus à de nouveaux acteurs, reconfiguration des réseaux de relations) ;
- mettre en évidence l'influence de ces effets sur la teneurs des projets, sur leur appropriation politique et sur leur acceptabilité sociale ;
- identifier les besoins qui en résultent en terme d'outils d'aide à la décision, ainsi que les facteurs de résistance au changement et les obstacles à surmonter.

Les deux types de procédures examinées sont : la cartographie réglementaire liée aux risques d'inondation et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Elles sont mises en œuvre à des échelles spatiales emboîtées, elles relèvent chacune d'un modèle de prise de décision et d'un système d'acteurs différents. Aussi la comparaison des pratiques constatées in situ est-elle riche d'enseignement.

Les chapitres 4 et 5 de cette partie sont consacrés à la présentation des résultats des analyses effectuées sur les processus de décision liés à l'utilisation des deux procédures de planification.

Mais auparavant, le chapitre 3 propose un cadrage théorique et conceptuel dans le but de resituer les travaux dans la nébuleuse des recherches qui s'intéressent à la décision et aux processus décisionnels.

## Chapitre 3 : Un cadre théorique et conceptuel pour l'analyse des processus de décision.

La problématique de la décision est loin de constituer un domaine de recherche cohérent et structuré. Plusieurs écoles de pensée s'affrontent et alimentent des débats autour de la légitimité des méthodes d'analyse et des théories produites. Nombreuses sont les disciplines scientifiques qui, de façon marginale ou centrale, se penchent sur le thème de la décision. Citons par exemple, l'économie, les mathématiques, la sociologie, la politique, la psychologie et la philosophie.

Différents objectifs sont poursuivis par les chercheurs qui investissent le sujet. Certains se concentrent sur l'analyse des mécanismes de prise de décision ou développent un appareillage conceptuel capable de rendre compte du processus décisionnel dans sa complexité et sa dynamique. D'autres encore s'attachent à construire des outils susceptibles d'aider le décideur dans ses choix. D'autres enfin analysent l'évolution des processus de décisions en tant que résultante d'une transformation des modes d'action publique.

Ce chapitre n'a pas pour objet de dresser un état des lieux des recherches sur les processus de décision. Il a pour but de positionner les travaux réalisés dans un cadre théorique et conceptuel. On commencera par une présentation rapide des principales théories décisionnelles, de leurs fondements et des hypothèses sur lesquelles elles sont bâties. Il s'agira ensuite de rendre compte de la représentation des phénomènes décisionnels adoptée pour analyser nos objets de recherche et enfin de faire état de son utilisation possible à des fins d'aide à la décision. Pour ce faire, nous procéderons tout d'abord à une analyse théorique de la décision en prenant appui sur les concepts mis en avant par l'économie et la sociologie des organisations<sup>266</sup>. Nous soulignerons ensuite l'apport de l'analyse des politiques publiques pour la compréhension de l'évolution des modes de décision relatifs à l'action publique. Le croisement de ces différents regards nous permettra enfin de proposer une vision renouvelée des processus décisionnels.

### 1. Un regard épistémologique sur les théories décisionnelles

L'investigation scientifique des décisions humaines est souvent présentée comme une invention du XX<sup>ème</sup> siècle. Toutefois les travaux de quelques précurseurs, dont l'importance est apparue tardivement, ont permis la genèse des sciences de la décision puis l'émergence de la notion d'aide à la décision<sup>267</sup>. Un regard rapide sur l'évolution des concepts et des postulats de base relatifs aux théories décisionnelles permet de mieux comprendre comment sont aujourd'hui appréhendés les processus de décision.

---

<sup>266</sup> De larges emprunts sont faits à la synthèse réalisée sur le sujet par Christophe Boyer (Boyer, 1993).

<sup>267</sup> Au XVII<sup>ème</sup> siècle, René Descartes dans son « *Discours de la méthode* », publié en 1637, propose de découper la décision en éléments déductibles les uns des autres. Il définit ainsi les fondements des approches analytiques développées par la suite. Durant le même siècle, Blaise Pascal pose les premiers jalons des méthodes statistiques en s'intéressant au comportement des individus face au hasard. En 1713, Jean Bernouilli formule une théorie de la décision en utilisant le calcul probabiliste. Au cours du siècle suivant, Gaspard Monge propose une démarche d'organisation rationnelle des travaux de génie civil (déblais et remblais). De son côté, Condorcet s'intéresse au problème de l'agrégation des préférences obtenu par vote au suffrage universel.

## 1.1 L'avènement des sciences de la décision

Les premières travaux scientifiques d'envergure en matière de décision ont été développés lors de la seconde guerre mondiale avec la « *Recherche Opérationnelle* » qui substitue au binôme traditionnel « *expérience-intuition* » celui d'une « *information-raisonnement* ». Le principe directeur des méthodes qui s'y rattachent est celui de l'optimisation des choix (choisir à coup sûr la meilleure solution parmi toutes les combinaisons possibles).

La recherche opérationnelle a été mise au point par les armées américaines et anglaises pour être appliquée aux questions de stratégie militaire. Elle va être utilisée après la guerre pour résoudre les problèmes de la vie civile d'ordre économique et industriel. Elle constitue le berceau des sciences de la décision qui ont pour objet la recherche de vérités objectives en matière décisionnelle et, plus particulièrement, la connaissance, sinon exacte du moins approximative, de la meilleure décision dans un contexte donné, grâce à des modèles présentés comme des simplifications de la réalité. Les sciences de la décision reposent sur plusieurs postulats (Roy, 1992).

### **Une solution optimale peut être trouvée**

Dans des conditions devant entraîner une décision, on juge qu'il existe au moins une solution optimale pour laquelle il est possible (sous réserve de disposer de suffisamment de temps et de moyens) d'établir objectivement qu'il n'en existe pas de strictement meilleure et ceci en demeurant neutre vis-à-vis du processus de décision. Choisir d'optimiser revient à se situer implicitement dans une approche à critère unique.

### **Le décideur est unique et rationnel**

Toute décision est le fait d'un acteur bien identifié, appelé décideur, qui est doté des pleins pouvoirs. Il est libre et agit de manière rationnelle en disposant d'informations suffisantes. Son système de préférence est stable, complètement défini et cohérent. Le décideur, omniprésent, choisit une action considérée comme étant le reflet fidèle des intérêts de l'organisation qu'il dirige.

### **L'analyste fait preuve d'objectivité et de neutralité**

L'analyste est celui qui est chargé d'aider le décideur dans ses choix. Pour ce faire, il utilise des modèles mathématiques ou économiques, ainsi que des méthodes algorithmiques appropriées. On considère que l'analyste possède un statut de neutralité par rapport au système. Il n'influe pas sur les préférences du décideur. Cette vision suppose que l'ensemble des données du problème à traiter est totalement insensible à l'étude qui en est faite. La décision optimale peut être définie indépendamment de tout préjugé, toute opinion ou conviction.

## ***Le processus décisionnel est stable et linéaire***

Une fois le problème posé et les préférences explicitées, l'analyste procède à une modélisation pour prescrire le choix d'une action parmi un ensemble stable d'alternatives possibles, dans un environnement déterministe, aléatoire ou bien incertain, qui optimise un critère objectif donné. Aucune remise en question n'est tolérée. On considère un enchaînement linéaire et stable entre trois étapes majeures : conception, décision et exécution.

Sur ces bases, les mathématiciens ont forgé une théorie de la décision et se sont évertués à fournir aux décideurs un arsenal de méthodes susceptibles d'éclairer la prise de décision. Leurs développements conceptuels ont ensuite été repris par les économistes qui ont mis au point des techniques d'optimisation pour choisir la meilleure solution parmi toutes les combinaisons possibles comparées entre elles à partir d'un critère unique qui doit être maximisé ou minimisé.

Cette approche, qui tend à valoriser exagérément le rôle du décideur libre et le caractère souverain de la décision et qui pousse au dogmatisme des analystes trop facilement persuadés de la toute puissance de l'outil mathématique, n'a pas eu sur le terrain les retombées opérationnelles attendues (Crozier, 1983). Si les applications pratiques en économie ou en politique demeurent peu nombreuses, on reconnaît à ces approches le mérite d'inciter le décideur à prévoir a priori les conséquences des actions qu'il envisage.

### **1.2 La naissance de l'aide à la décision**

Les principes fondateurs des sciences de la décision sont remis en cause dès lors que des chercheurs vont engager des études ayant pour objet principal de décrire les phénomènes décisionnels tels qu'ils apparaissent dans la réalité.

Dès les années 1960, le paradigme décisionnel classique est ébranlé par les critiques formulées par des politistes et économistes américains. Herbert A. Simon (1959) fait partie des détracteurs les plus célèbres. Pour lui, le problème est insoluble tant que l'on considère que l'individu a pour objectif d'optimiser les résultats de son comportement. Il propose de remplacer le postulat de l'optimisation par celui de la satisfaction.

Il introduit la notion de rationalité limitée de l'acteur que l'on peut traduire ainsi : l'individu, placé en situation de décideur, ne recherche pas la solution optimale mais celle qui satisfait à certains critères explicites ou implicites qu'il s'est fixé ; ses choix peuvent évoluer en cours de route et ses préférences ne sont pas supposées données a priori .

Le concept d'aide à la décision, qui émerge en France dans les années 1970, provoque également un changement de perspective et un renouvellement des approches méthodologiques, en considérant désormais deux aspects fondamentaux. En premier lieu, la décision s'inscrit dans un processus qui est pluriacteurs, multicritères et non linéaire. En second lieu, la décision intervient dans un contexte où l'avenir est incertain et l'environnement n'est pas complètement connu.

Une nouvelle vision des acteurs voit le jour. Une typologie faisant apparaître trois catégories d'individus impliqués dans les processus de décision est mise en place :

- le terme de décideur regroupe le ou les acteurs à qui revient la prise de décision définitive ;
- l'homme d'étude désigne celui qui est chargé d'analyser le problème, de construire et de « faire tourner » un modèle d'aide à la décision ;
- les agis sont ceux qui auront à subir les conséquences des décisions prises. Ces derniers ne sont pas intégrés concrètement au processus de décision.

L'aide à la décision s'adresse donc d'abord aux décideurs qui instaurent une relation privilégiée avec l'homme d'étude. Elle devient le domaine d'investigation privilégié des économistes qui, faisant appel à la rigueur des mathématiques, conservent une logique de modélisation. Elle se présente avant tout comme une science de calcul qui va donner lieu au développement de deux générations de méthodes multicritères (Jacquet-Lagrèze, 1983).

La première génération apparaît comme un prolongement opérationnel au calcul économique traditionnel. Si des critères multiples sont effectivement considérés, ils sont finalement agrégés en un critère économique unique grâce à la construction d'une fonction d'évaluation entièrement monétaire. Les méthodes multicritères et leurs applications restent alors à un niveau où la décision est conçue comme un objet technique. La place des décideurs n'est pas centrale dans l'activité de modélisation qui peut à l'extrême s'exercer sans aucun contact avec ceux-ci. Les préférences des décideurs s'imposent dans le cadre du calcul de la rationalité économique.

Par la suite, une seconde génération de méthodes multicritères est mise en place. Elle est caractérisée par l'introduction explicite de la subjectivité humaine dans l'activité de modélisation et par la reconnaissance d'un fait important : il faut mettre les outils de calcul économique au service des décideurs en les impliquant dans la modélisation même du problème à traiter. Les recherches vont alors s'attacher plus aux difficultés qu'il y a de saisir et de modéliser les préférences des décideurs qu'aux aspects techniques liés à l'incommensurabilité des critères. De nouvelles approches méthodologiques sont proposées pour traiter les problèmes multicritères, parmi lesquelles on peut citer (Brans, 1983) :

- Les méthodes interactives qui permettent de déterminer des solutions de meilleur compromis de manière élégante (succession d'étapes de calcul et d'étapes de dialogue). Durant les étapes de calcul, l'homme d'étude s'efforce de modéliser les préférences du décideur à partir des informations dont il dispose. Il détermine ensuite, au moyen d'un processus de sélection, une action pouvant faire l'objet d'un meilleur compromis. Lors des étapes de dialogue, les actions sélectionnées sont soumises au décideur qui en analyse les conséquences, notamment au moyen des valeurs prises par différents critères. Ce dernier a la faculté d'apporter des informations supplémentaires sur ses préférences et il peut indiquer les concessions qu'il est prêt à faire sur certains critères pour gagner sur les autres<sup>268</sup> ;
- Les méthodes de surclassement qui permettent d'enrichir la relation de dominance (basée sur l'unanimité des points de vue) sans toutefois exiger de pouvoir comparer les actions deux à deux. L'enrichissement est fondé sur le principe qui consiste à ne plus exiger

---

<sup>268</sup> Ces méthodes ont entraîné des progrès considérables en matière d'analyse du processus de décision qui prend l'allure d'une négociation au cours de laquelle on ferait intervenir, à chaque étape, des informations quantifiées.

l'unanimité des points de vue pour affirmer qu'une action en domine une autre. On en déduit une relation de surclassement qui n'est pas nécessairement transitive et qui permet de comparer entre elles certaines actions (préférence stricte ou faible, indifférence)<sup>269</sup>.

Un arsenal de méthodes d'aide à la décision est ainsi progressivement mis en place pour aborder à la fois des problématiques de choix (procéder à une sélection parmi un ensemble d'actions comparées entre elles au moyens de critères), de tri (classer chaque action dans des catégories préalablement définies), de rangement (ranger les actions en classes d'équivalence de la meilleure à la moins bonne) et de description (décrire les actions et leurs conséquences)<sup>270</sup>.

Le caractère complexe de la décision, qui apparaît de plus en plus clairement comme étant un produit de nature psychologique dont le résultat est directement lié à la personnalité du décideur, est enfin reconnu. Dans un regain de modestie, l'aide à la décision se propose donc « *d'aider à obtenir des éléments de réponse aux questions que se pose un intervenant dans un processus de décision, éléments concourant à éclairer la décision et à favoriser un comportement cohérent de l'acteur en fonction de ses objectifs et de l'évolution du processus* » (Roy, 1985).

### **1.3 La représentation des systèmes décisionnels et des processus de décision**

Parallèlement aux recherches portant sur la mise au point de méthodes d'aide à la décision, des travaux sont menés sur le phénomène décisionnel lui-même. Ils vont introduire une nouvelle rupture dans la représentation que le modélisateur se fait de la décision.

Les sciences humaines, en particulier la sociologie des organisations et la psychologie, vont participer à la construction d'un corpus de connaissance sur les processus décisionnels. Les théories et les concepts issus de la systémique vont être mis à contribution pour offrir une autre lecture des phénomènes décisionnels, considérés alors comme des systèmes dynamiques et ouverts<sup>271</sup>. De la même manière, la cybernétique va s'avérer particulièrement utile pour aider à se représenter tant les systèmes décisionnels que les processus eux-mêmes<sup>272</sup>. Les

---

<sup>269</sup> Les plus significatives sont les méthodes ELECTRE mises au point par Bernard Roy et ses collaborateurs.

<sup>270</sup> A cet égard on notera que le LAMSADE (Laboratoire d'Analyse et de Modélisation de Systèmes pour l'Aide à la Décision – Université Paris-Dauphine) joue un rôle majeur en France en matière de développements méthodologiques. L'importance des travaux de ce laboratoire est telle que A. Schärli (1985) n'hésite pas à parler d'une école française d'aide à la décision.

<sup>271</sup> La systémique suggère de considérer que les phénomènes décisionnels sont susceptibles d'évoluer dans le temps sous l'effet de leur environnement. Tout en se maintenant en état de cohésion dynamique (notion d'homéostasie), ils tendent à la différenciation : leurs éléments s'organisent en sous-systèmes pour accomplir des fonctions spécifiques (notion de spécialisation des organes). Ces systèmes reçoivent de leur environnement de l'énergie (input) qu'ils transforment (throughput). Le produit qu'ils fournissent à leur environnement (output) déclenche une rentrée nouvelle d'énergie qui permet la reprise du cycle d'opération. Les processus de décision ont donc un fonctionnement à caractère cyclique. Enfin, ils ne sont pas soumis à un phénomène d'entropie car ils reçoivent de l'environnement plus d'énergie qu'ils n'en communiquent. Cette lecture issue de la biologie peut être transposée à l'analyse des processus de décision en remplaçant le terme « énergie » par celui d'information.

<sup>272</sup> La cybernétique apporte un raffinement à l'analyse de système en introduisant les notions de feed-back, de boucle de rétroaction et de finalisation. Elle propose également de considérer que la rationalité des acteurs

travaux ayant trait à la communication, à la prospective, à l'analyse des langages ou encore à l'ergonomie cognitive vont également être utilisés. Enfin, l'apparition de nouveaux outils, tels que les systèmes experts ou les systèmes d'information géographique, viendront renouveler la façon de se représenter la réalité et de la questionner.

Les recherches empiriques sur les processus de décision au sein des organisations ont pour origine les travaux de l'économiste américain Herbert A. Simon, qui ont eux-mêmes inspirés ceux de Jean-Louis Le Moigne en France. D'autres chercheurs, parmi lesquels on peut citer Edgar Morin, Henri Atlan, Michel Crozier et Lucien Sfez, se sont penchés sur les questions de prise de décision, les uns proposant des analyses critiques et les autres des développements méthodologiques ou conceptuels. Leurs travaux, auxquels viennent s'ajouter ceux de l'équipe de Bernard Roy sur l'aide à la décision, ont largement contribué au renouveau du paradigme décisionnel. Cet ensemble constitue une trame de référence pour nos recherches.

## **2. Les phénomènes décisionnels et leur modélisation**

On entend par phénomène décisionnel un ensemble d'activités, de séquences et de moyens mis en œuvre pour organiser et structurer un processus de décision. Pour comprendre et rendre intelligible cet ensemble, on a recours à des modèles de représentation.

Il convient de souligner le caractère temporaire et dynamique que doit comporter la modélisation des phénomènes décisionnels. Les processus de décision pour un projet donné, même encadrés par des textes réglementaires ou « formatés » par des procédures institutionnalisées, ne se reproduisent jamais exactement à l'identique lorsqu'ils sont engagés sur une autre opération de même nature. De fait on ne peut guère espérer valider un tel modèle comme on le ferait pour la modélisation d'un phénomène physique. Il ne doit pas être évalué à l'aide d'un critère de reproductibilité mais plutôt par un critère de viabilité. Un modèle est dit viable, pendant une période de temps donnée, lorsqu'il est accepté par les différents acteurs comme représentation du réel dans lequel ils sont impliqués et comme base pour les actions qu'ils entreprennent sur ce réel.

Le modèle retenu ici est issu des travaux de H. Simon et de J.L. Le Moigne. Il est suffisamment général pour permettre une analyse de projets de natures différentes. Il nous donne une lecture à la fois fonctionnelle et organisationnelle des processus de décision. Mais avant de le présenter, il est important d'exposer les caractéristiques retenues pour qualifier les phénomènes décisionnels étudiés.

En se fondant sur les travaux cités, nous proposons au niveau de cette section d'apporter des éléments d'information permettant de caractériser les processus de décision, puis de présenter une typologie des acteurs y participant et enfin d'aborder les questions de représentation des phénomènes décisionnels.

---

évolue au cours du processus de décision par un phénomène d'apprentissage qui se manifeste sous forme de changement de comportement.

## **2.1 Les principales caractéristiques des phénomènes décisionnels**

Penser les phénomènes décisionnels dans leurs dimensions multiples et contradictoires conduit le chercheur à intégrer la notion de complexité dans sa représentation mais aussi à considérer la décision comme un processus cognitif et social.

### **2.1.1 La décision est un phénomène complexe**

L'utilisation de la systémique dans l'analyse de la décision permet de rendre compte du caractère complexe du phénomène décisionnel. Précisons d'emblée que la complexité n'est pas synonyme de complication (Le Moigne, 1990).

La complication désigne la propriété d'un ensemble enchevêtré d'interactions extrêmement nombreuses mais déterministes. Avec du temps et de l'expertise, on peut connaître totalement la structure et les principes d'un système compliqué. La complication ne peut rien créer, elle peut être maîtrisée et contrôlée.

En revanche, la complexité constitue une propriété d'un autre ordre qui a trait au vivant, à l'imprévisible et à l'inventif. Elle ne se laisse jamais appréhender totalement. On peut avoir une perception globale d'un système complexe. On peut le nommer et le qualifier. Mais on ne parviendra jamais à comprendre son organisation dans tous ses détails, à prévoir toutes ses réactions et ses comportements.

Admettre la complexité, c'est d'abord reconnaître que certains aspects de la réalité nous échappent et que les choses sont toujours inachevées. La solution à un problème donné nous conduit non pas à une certitude, mais à une ouverture vers d'autres problématiques qui nous étaient cachées jusque-là. Il n'est possible d'approcher la complexité qu'en combinant des éclairages divers, par touches successives, par analogie et par coupes transversales (Genelot, 1992).

Dans les phénomènes décisionnels, qui mettent en jeu de nombreuses variables et des activités très diverses, de multiples interactions se créent et forment un enchevêtrement parfois inextricable. En première approche, on peut distinguer trois niveaux d'interactions :

- la causalité linéaire : un faisceau de causes se combine pour produire un effet. C'est la causalité déterministe du paradigme classique de la décision ;
- la rétroaction : un événement intervient et produit un effet qui à son tour rétroagit sur le système décisionnel. Ce principe est à la base de tous les mécanismes de régulation ;
- la récursivité : les effets produits sont nécessaires au processus qui les génèrent. Une décision peut être considérée comme le produit d'un système de valeurs qui est lui-même le résultat des décisions prises par le passé.

Cette dernière interaction est génératrice du phénomène d'auto-organisation des systèmes de décision. La prise de conscience de cette dimension est capitale car elle signifie qu'un système est susceptible de s'adapter à son environnement et de modifier en interne son organisation pour répondre au mieux à ses finalités. Il est donc capable d'intelligence (Le Moigne, 1990). Il peut en outre se donner ses propres finalités (Dupuy, 1983).

Prendre en considération la notion de complexité implique également une nouvelle attitude face à l'incertitude (au sens de l'ignorance de ce qui va se passer). Plutôt que de la nier ou de chercher à la réduire par des théories statistiques, il s'agit de l'admettre comme un élément permanent de la réalité. La question de l'incertitude peut corrélativement conduire à des situations d'indécidabilité. Là encore, il ne s'agit pas d'ignorer l'existence de telles situations mais d'en tenir compte dans le fonctionnement du système de décision.

Les systèmes complexes sont instables et évoluent par bifurcations. Une infime fluctuation peut entraîner une modification de comportement voire un changement d'état du système. Sa stabilité est notamment fonction de la rapidité de communication à l'intérieur du système. On perçoit ici le rôle central de l'information dans le processus de décision.

Enfin, les situations complexes sont caractérisées par la coexistence de logiques de nature très différentes, qu'il n'est pas possible de réduire sans dénaturer la situation. Edgar Morin (1990) désigne cet aspect de la réalité complexe sous le terme de « dialogique ». Ce principe exprime le fait que deux ou plusieurs logiques différentes sont liées en une unité de façon complexe sans que la dualité se perde dans l'unité. Ainsi, en situation décisionnelle, les logiques techniques, économiques, écologiques, sociales,..., sont articulées en étant à la fois complémentaires, concurrentes et antagonistes.

Pour penser un système de manière complexe et le rendre intelligible, le chercheur peut faire appel à la modélisation systémique. Il focalisera alors son attention sur cinq points fondamentaux :

- expliciter d'abord la finalité et la raison d'être du système<sup>273</sup> ;
- prendre en compte les actions sur l'environnement et les évolutions de l'environnement<sup>274</sup> ;
- définir les fonctions à assurer pour tendre vers une finalité ;
- organiser les fonctions entre elles et les réguler ;
- faire évoluer le système pour le garder opérant au fil du temps.

### **2.1.2 La décision est un processus cognitif et social**

La décision est un processus cognitif par excellence car elle est produite par computation d'informations. Elle met en jeu un ensemble d'acteurs, ce qui en fait également un processus social. La construction des phénomènes décisionnels repose en partie sur la notion d'acteur ; l'acteur désignant un individu ou un groupe d'individus qui influence ou cherche à influencer directement ou indirectement le processus de décision (Jacquet-Lagrèze, 1981).

---

<sup>273</sup> Dans ce contexte, le terme de système est employé en premier lieu pour désigner un système physique (par exemple le réseau hydrographique). Il peut également être utilisé à propos d'un système de décision (par exemple l'organisation des acteurs en charge d'un projet et les dispositifs d'intervention mis en œuvre).

<sup>274</sup> L'environnement correspond à la fois aux milieux naturels, à la sphère sociale et à la sphère économique.

Au sein d'un système de décision, chaque acteur adopte une attitude spécifique par laquelle il cherche à faire évoluer le processus en fonction de ses propres préférences. Ainsi, la combinaison de ces comportements constitue une sorte de jeu au terme duquel est produite la décision. L'acteur peut être défini sur trois plans, qui conditionnent son comportement : celui des valeurs, celui de l'information et celui des pouvoirs (Jacquet-Lagrèze, 1981).

### ***Le plan des valeurs***

Les individus portent en eux des valeurs issues en partie de la culture dans laquelle ils évoluent. Toute culture définit un système de valeurs partagées et de croyances pour produire des normes de comportement. Cette dernière est liée à l'histoire de l'individu, à sa formation mais aussi à l'organisation à laquelle il appartient, ainsi qu'à son expérience professionnelle.

Le plan des valeurs de l'acteur est également marqué par des objectifs qui sont à la fois d'ordre individuel (besoin de reconnaissance, ambitions de carrière, intérêts financiers) et d'ordre collectif (liés en partie à la fonction de l'individu dans le système de décision et aux objectifs du processus décisionnel).

### ***Le plan de l'information***

L'information innerve le système de décision dont elle est à la fois la matière première et le produit final. Au cours du processus de décision, elle est recueillie, produite, vérifiée, mise en forme, échangée, etc. L'acteur manipule l'information à deux fins.

Il cherche d'abord à se construire une connaissance du problème à résoudre, de l'environnement dans lequel s'inscrit le projet, voire du système de décision lui-même. C'est l'aspect cognitif de l'information. Pour opérer cette construction, l'acteur se comporte sur la base de ce qu'il perçoit de la réalité. Trois mécanismes conditionnent cette perception :

- la sélectivité : les informations généralement retenues sont celles qui renforcent une manière de voir déjà existante ou un préjugé. Les autres informations ont tendance à être rejetées ;
- l'interprétation : certaines informations sont reliées entre elles pour leur donner une forme et un sens particuliers. Ce mécanisme dépend largement de l'expérience antérieure de l'individu et de ses objectifs ;
- la closure : les informations produites peuvent être complétées pour en faire un tout cohérent. L'imagination vient parfois suppléer à la réalité incomplète.

L'acteur utilise ensuite l'information pour communiquer avec les autres acteurs du système de décision, dans le but d'influencer le cours des choses par négociation, argumentation, justification, voire menace. C'est l'aspect communication de l'information, faisant intervenir un émetteur (qui apporte des informations) et un récepteur (qui les reçoit). Ce dernier est actif dans la communication : il attribue toujours aux messages le sens qu'il veut. L'information n'intéresse la décision que par les transformations de la connaissance qu'elle produit chez celui qui la reçoit. Dans un système de décision, la communication constitue donc l'indispensable lien entre les personnes pour qu'elles s'entendent et se comprennent. En situation complexe, la communication s'attache également à reconnaître les effets liés au

contexte. Ainsi l'émetteur doit-il s'intéresser à la personnalité, aux compétences et aux préoccupations de la personne réceptrice. Il doit faire attention au langage employé et éventuellement procéder à une traduction afin d'améliorer la compréhension des informations transmises.

### **Le plan des pouvoirs**

Au sein d'un système de décision, chaque acteur a une place spécifique qui s'inscrit dans un tissu relationnel. Cette place, résultant du statut et du rôle de l'acteur dans l'organisation, va déterminer la nature de son influence sur le processus de décision.

Le statut de l'individu correspond à sa position hiérarchique dans l'organisation. Cette position renvoie à des droits et des privilèges, mais aussi à des tâches et des obligations qui gouvernent le comportement de l'acteur dans le système.

La notion de rôle décrit le rapport qu'entretient l'acteur avec le processus de décision. Celui-ci peut évoluer en cours de route.

Le terme d'influence correspond à la capacité d'une transaction interpersonnelle à produire des effets psychologiques et comportementaux. On peut distinguer quatre types d'influences : l'émulation, la suggestion, la persuasion et la coercition. Ce dernier cas caractérise la relation de pouvoir car la possibilité de recourir à la force existe.

### **2.1.3 Typologie des acteurs selon leur rôle dans le système de décision**

Il est intéressant de chercher à différencier les acteurs selon leur mode d'intervention et la fonction qu'ils occupent à un moment donné dans un processus de décision collective. Les tableaux suivants présentent une typologie des acteurs en 4 sous-groupes. Elle est issue d'une synthèse de différentes sources bibliographiques : Jacquet-Lagrèze (1981), Sfez (1984) et Roy (1985).

<b>Sous-groupe 1</b>	<b>Nom</b>	<b>Rôle</b>
<b>Acteurs participant directement ou indirectement au processus de décision.</b>	<b>Décideur</b>	Personne à qui revient un choix dans une phase donnée du processus de décision. Il est identifié comme étant le responsable de la décision finale
	<b>Intervenant</b>	Individu qui cherche à influencer le (ou les) décideur(s) en raison de la nature de son système de valeur, de ses préférences et de ses jugements.
	<b>Agi</b>	Acteur directement concerné par les conséquences des décisions. Il intervient indirectement dans le processus par l'image que d'autres acteurs se font de son système de valeur, de ses préférences et de ses jugements.
	<b>Acteur latent</b>	Personne indirectement concernée par les conséquences des décisions mais intervenant indirectement par l'image que les autres acteurs se font de son système de valeur, de ses préférences et de ses jugements.

<b>Sous-groupe 2</b>	<b>Nom</b>	<b>Rôle</b>
<b>Intermédiaires n'intervenant qu'à la demande des décideurs</b>	<b>Négociateur</b>	Acteur mandaté par le décideur pour faire valoir la position de ce dernier et rechercher un compromis dans la limite des concessions admissibles. Représentant le décideur, il n'intervient pas en principe au nom de ses propres valeurs.
	<b>Médiateur</b>	Personne qui intervient en vue d'aider les acteurs à expliciter leurs positions et les raisons de leurs divergences. Il cherche à faire évoluer les préférences et les jugements des acteurs en présence afin d'aboutir à un compromis.
	<b>Arbitre</b>	Individu qui intervient dans un différend qui oppose les acteurs en présence. Il se substitue à eux dans la recherche d'un compromis et décide à leur place en intégrant de façon équitable les rationalités de chacun.

<b>Sous-groupe 3</b>	<b>Nom</b>	<b>Rôle</b>
<b>Acteurs opérant pour le compte d'un décideur ou d'un intervenant en raison de leur système d'information et de relation.</b>	<b>Conseiller</b>	Expert au service de l'acteur qui l'a commandité pour apporter un éclairage sur l'intelligence du processus de décision en cours ou à venir.
	<b>Homme d'étude</b>	Acteur intervenant pour aider à la décision en prenant appui sur des modèles plus ou moins formalisés.

<b>Sous-groupe 4</b>	<b>Nom</b>	<b>Rôle</b>
<b>Acteurs susceptibles de transmettre des informations relatives au processus de décision en cours, à venir ou passé</b>	<b>Informateur</b>	Acteur qui apporte des informations ponctuelles en raison de son expérience.
	<b>Diffuseur de représentation</b>	Acteur qui apporte des informations structurées pour décrire, analyser et interpréter des processus de décision et d'action collective.

*Tableau 17 : Typologie des acteurs d'un processus de décision (en quatre sous-groupes)*

## 2.2 Le processus de décision et sa représentation

H. A. Simon (1959) a exercé une influence considérable dans l'introduction de la notion de processus au sein des théories de la décision. Ses travaux ont donné naissance à un modèle faisant apparaître une succession d'étapes et d'itérations dans l'élaboration et le choix d'actions. Ce modèle, très commode pour organiser en pratique un système décisionnel (voir 2.3) et comprendre les mécanismes de la décision, a largement été repris par la suite. Il reste encore une référence pour nombre de chercheurs. A ce titre, Jean-Louis Le Moigne (1983) considère que tous les modèles fonctionnels qui ont été proposés par la suite peuvent être ramenés à celui de Simon. On trouvera ci-après les grands principes retenus pour représenter le processus de décision.

### 2.1.1 Les séquences de la décision

La dynamique du processus de décision est jalonnée de temps forts où sont arrêtées de multiples options conditionnant ce que sera la décision finale. Celle-ci apparaît alors comme la synthèse de diverses options prises au cours du processus (Roy et Boussou, 1988). Partant de ce postulat, on peut tenter de repérer les étapes de ce cheminement.

Le modèle originel de Simon est découpé en trois phases successives appelées « intelligence », « conception » et « sélection ». Il s'est enrichi rapidement de deux nouvelles séquences nommées « représentation » et « finalisation ». Puis dans un troisième temps est venue s'ajouter une étape de « justification ». Cette dernière étape, somme toute moins classique, a été introduite par Eric Jacquet-Lagrèze (1981).

La phase « *intelligence* » consiste à repérer les problèmes et à les formuler en une problématique<sup>275</sup>. Elle ne peut être activée qu'au travers d'une séquence de « *représentation* » qui correspond à une activité de recueil et de traitement d'informations pour définir une image de la réalité perçue, et d'une étape de « *finalisation* » qui consiste à expliciter les objectifs que l'on se fixe.

A l'étape d'intelligence succède en principe une phase de « *conception* » au cours de laquelle sont envisagées différentes solutions (actions ou scénarios d'actions possibles). Si le projet s'y prête, on peut simuler leur mise en œuvre afin de mieux apprécier leurs conséquences. C'est à partir de la connaissance de leurs impacts que l'on peut procéder à une « *évaluation* » des solutions, ce qui constitue en soi une séquence.

La phase « *sélection* » revient à choisir parmi les différentes solutions potentielles celle qui sera mise en œuvre. On a longtemps privilégiée cette étape en particulier lorsque l'idée d'optimisation prédominait.

La dernière étape de « *justification* » rend compte de l'activité d'un décideur cherchant à justifier une prise de position ou un choix et à construire un argumentaire pour le présenter aux autres acteurs impliqués dans le processus de décision.

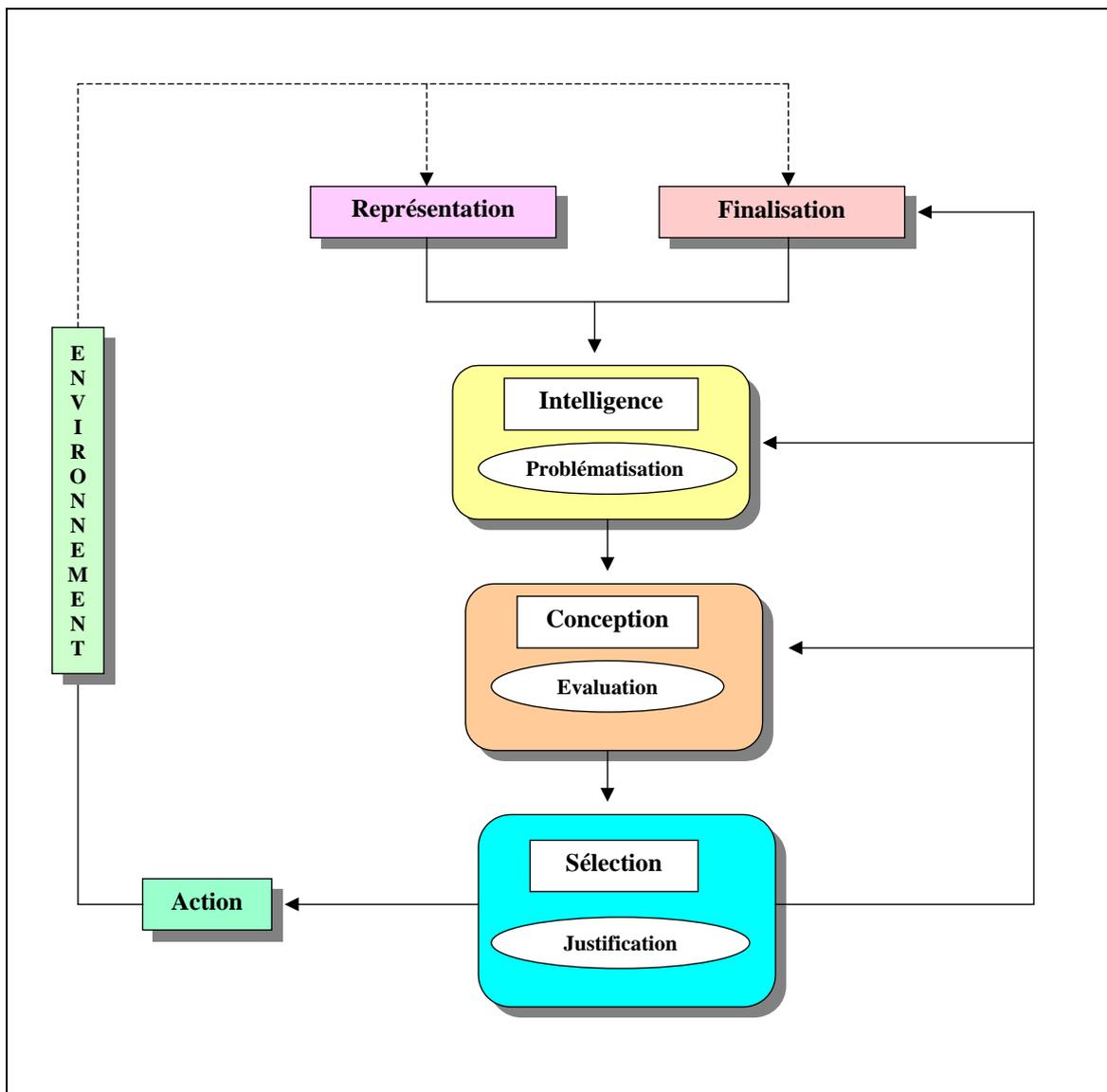
### 2.2.2 Le modèle archétype

L'approche classique rationnelle de la décision avait établi une relation linéaire entre des séquences successives qui conduisaient forcément au choix de la solution optimale. L'analyse systémique a permis de se détacher de cette vision en rendant compte des effets rétroactifs entre les séquences. En effet, à tout moment, une remise en cause des résultats des phases précédentes est possible. Le processus intègre donc des boucles itératives. Ainsi, au cours de la phase sélection, trois types d'actions sont possibles :

---

<sup>275</sup> La problématisation est la première des micro-décisions qui détermine le résultat final. Elle est sans doute la tâche la plus ardue. L'enjeu de cette séquence a longtemps été occulté dans les travaux d'aide à la décision qui se préoccupaient d'abord de résoudre un problème et non de le poser.

- la décision arrêtée : lorsqu'une comparaison des solutions proposées suffit pour préférer et arrêter une décision. Dans cette situation, l'argument économique joue souvent un rôle important ;
- la décision de s'informer : si aucune des solutions proposées ne s'avère satisfaisante ou si la comparaison des solutions retenues n'apparaît pas suffisamment discriminante, le processus de décision développera des boucles cognitives visant soit à élaborer d'autres alternatives, soit à reconsidérer partiellement la formulation du problème ;
- la décision de se refinaliser : quand le processus n'a pas, même après plusieurs itérations, conduit à une décision tenue pour satisfaisante, le système est capable de se refinaliser. Il peut revoir complètement ses objectifs.



*Figure 19 : Représentation phénoménologique du processus de décision*

### 2.2.3 Remarques

Le modèle phénoménologique schématisé ci-dessus est un excellent outil de représentation a posteriori d'un processus décisionnel, qui se prête bien à la construction de systèmes interactifs d'aide à la décision (Le Moigne, 1983). L'importance reconnue à la phase « intelligence » met explicitement en avant le nécessaire couplage entre le processus décisionnel et le processus informationnel. La phase de « sélection », privilégiant trop exclusivement les mathématiques de la décision, se trouve alors placée dans un second plan.

Par la suite des améliorations ont été apportées à cette représentation en considérant que le processus de décision n'était pas nécessairement stable. Il est en effet amené à se transformer sous l'effet d'une évolution dans le temps du comportement des acteurs impliqués, mais également sous l'influence de l'environnement dans lequel il s'inscrit.

Pour Lucien Sfez (1988), la décision peut être vue comme un processus d'engagement progressif, connecté à d'autres et marqué par l'existence de plusieurs chemins pour parvenir au même et unique but (on parle d'équi-finalité).

Pierre Lascaumes et Michel Setbon (1996) ont introduit la notion de cycle de décision<sup>276</sup>. De leur point de vue, un processus de décision ne forme pas nécessairement une trajectoire où se succèdent des phases correspondant à des activités différentes et produisant des résultats spécifiques et univoques. On est en présence d'un système tourbillonnaire qui exige que les étapes franchies continuent d'exister pour permettre des aller-retours et des bouclages successifs<sup>277</sup>.

En tout état de cause, considérer qu'un processus de décision est capable de mutations nécessite de s'intéresser aussi au système de décision, c'est-à-dire aux structures qui interviennent et aux dispositifs d'action mobilisés. Une lecture diachronique s'impose donc.

## 2.3 L'analyse et la représentation du système de décision

La représentation d'un système décisionnel, selon une approche systémique, revient à rendre intelligible l'organisation structurelle et fonctionnelle d'un processus de décision. Elle considère l'articulation entre trois sous-systèmes autonomes et différenciables (bien que non séparables a priori) :

- un système pilotant ;
- un système opérant ;
- un système informant.

---

<sup>276</sup> Un programme ou un projet peut être considéré comme l'aboutissement d'un cycle de décision. Une politique publique est alors constituée d'une succession de cycles de décision.

<sup>277</sup> Pour être valide, cette approche du processus de décision suppose l'existence de structures de pilotage et de coordination pérennes rendant possible les bouclages en question et procédant à une évaluation périodique des actions mises en œuvre pour enclencher si besoin un nouveau cycle de décision (actions de correction, d'ajustement, de complément). Comme on le verra par la suite, la permanence des structures de décision (assurant à la fois l'élaboration, la mise en œuvre puis le suivi des opérations) est loin d'être une réalité.

### **Le système pilotant**

Comme son nom l'indique, il pilote le processus de décision en imaginant, en concevant et en coordonnant les opérations. Il est composé par toutes les personnes qui prennent part directement à l'élaboration du projet (décideurs et intervenants notamment). On lui reconnaît une capacité d'auto-finalisation, c'est-à-dire de transformation du comportement des acteurs en regard du projet envisagé, lui-même modifié par ces évolutions comportementales. Cette aptitude, précise J.L. Le Moigne (1983), s'avère opérationnelle dès lors que l'on ne spécialise pas les acteurs dans des fonctions exclusives de prescription, finalisation et exécution des actions. Cela suppose également d'admettre l'imagination dans l'exercice de la décision et l'existence de comportements non-programmés ou imprévisibles au départ.

### **Le système opérant**

Il relève du domaine des opérations tangibles et correspond à l'ensemble des dispositifs à mettre en place pour agir sur l'environnement en regard des objectifs du projet considéré. Il peut s'agir de mesures structurelles ou non structurelles<sup>278</sup>.

### **Le système informant**

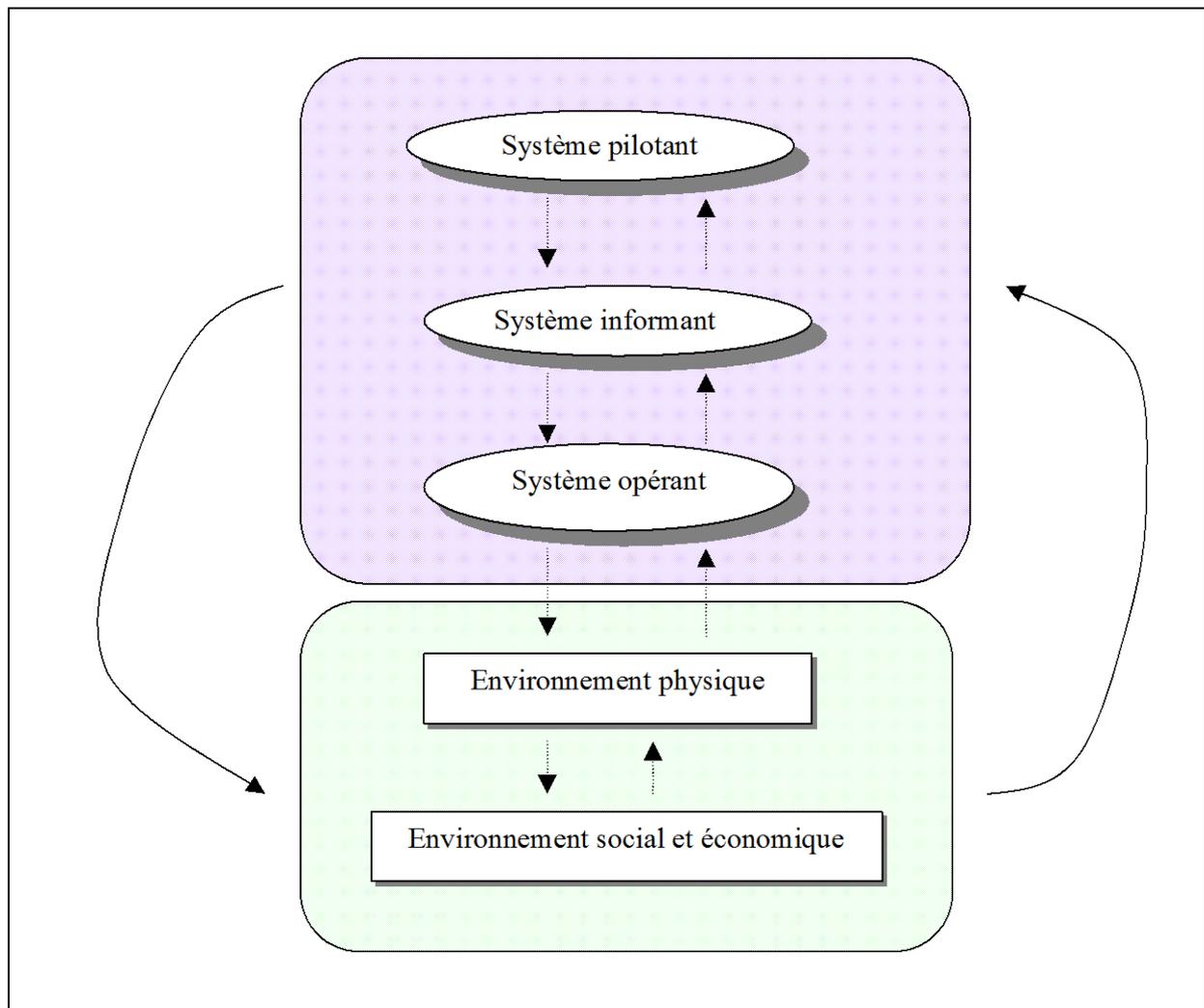
Il constitue une interface de couplage entre les deux systèmes précédents. Il est composé de l'ensemble des outils de recueil, de traitement et de transmission de l'information. Il comprend également l'ensemble des ressources cognitives : les moyens de diagnostic et de connaissance de l'existant, les outils d'aide à la conception et à la simulation de projets, les documents échangés à l'intérieur du système de pilotage et produits par celui-ci, ainsi que les méthodes d'aide à la décision utilisées.

Ces trois systèmes (pilotant, informant et opérant) forment un ensemble qui en organisant le processus de décision va agir sur l'environnement (physique, social, économique,...) et va être influencé par celui-ci.

La figure ci-après représente l'architecture de cet ensemble en interaction avec l'environnement. Dans le cadre des opérations de planification telles que celles étudiées, cette représentation peut constituer une référence pour comprendre l'organisation fonctionnelle d'un système de décision.

---

<sup>278</sup> Si on prend l'exemple des inondations, les dispositifs mobilisables peuvent être de nature structurelle (ouvrages de protection par exemple) et de nature non structurelle (plans de prévention des risques par exemple).



*Figure 20 : Architecture d'un système de décision*

### 3. L'aide à la décision

Compte tenu de la nature complexe des phénomènes décisionnels, on peut aisément comprendre qu'intervenir sur un processus de décision ne consiste que très exceptionnellement à trouver la meilleure solution à un problème donné. C'est pourquoi on est amené à parler d'aide à la décision. A cet égard, Bernard Roy (1985) précise que : « L'aide à la décision peut être définie comme l'activité de celui qui, par des voies dites scientifiques, aide à obtenir des éléments de réponse aux questions que se posent les acteurs impliqués dans un processus de décision. Ces éléments concourent à éclairer la décision, en vue de favoriser un comportement des acteurs de nature à accroître la cohérence entre l'évolution du processus d'une part, les objectifs et/ou les systèmes de valeurs au service desquels ces acteurs se trouvent placés d'autre part. »

A la lumière de cette définition, on peut repérer au moins quatre types d'intervention dans le processus de décision qui peuvent baliser l'activité d'aide à la décision : la description, la

conception, l'animation et la formation. Chacune donne lieu à des développements méthodologiques et à l'élaboration d'outils d'aide à la décision spécifiques, évoqués ci-après mais non détaillés.

### **3.1 L'activité de description**

Par la description, il s'agit de construire un référentiel commun à tous les acteurs participant à l'élaboration d'un projet ou d'un programme d'action. Ce référentiel doit permettre à chacun de bien connaître les autres acteurs et de se situer par rapport à eux, mais aussi de comprendre le processus de décision. Deux types de description peuvent être distingués.

#### ***La description statique***

Elle a pour objet d'appréhender la structure et le fonctionnement du système décisionnel indépendamment du facteur temps. Elle intervient généralement a posteriori et constitue une forme d'évaluation. Les étapes clé du processus de décision sont repérées et son déroulement archétypique est approché. Les différents outils et procédures d'information pour la cognition et la communication sont détaillés. Le système actorial est décrit sur le plan des valeurs, de l'information et des pouvoirs. Cette description constitue ce que certains auteurs appellent l'audit décisionnel. Elle peut également être engagée à l'occasion de la mise en place d'un outil relevant de l'activité de conception.

#### ***La description dynamique***

Elle consiste à proposer un suivi en temps réel du processus de décision en cours et de rendre intelligible son état d'avancement, c'est-à-dire tous les éléments factuels qui caractérisent son déroulement. Elle a une influence déterminante sur le système décisionnel lui-même qui, grâce à ses capacités d'auto-organisation, est capable de modifier son comportement, voire son organisation ou ses finalités sur la base de cette description. Elle peut être développée notamment grâce à la mise en œuvre d'outils d'information entre les acteurs (compte-rendus de réunions, tableaux de bords et fiches de suivi des projets, journaux internes, etc.).

### **3.2 L'activité de conception**

L'ambition de ce deuxième type d'activité est de concevoir des outils ou des méthodes dans le but de modifier la façon dont le processus décisionnel fonctionne. L'activité de conception peut intervenir sur toutes les dimensions de la décision<sup>279</sup>.

La plupart des travaux consacrés à l'aide à la décision s'intéressent à l'ingénierie des séquences de décision. Les outils issus de la recherche opérationnelle et du calcul économique (analyse coût-avantage par exemple), ainsi que les méthodes multicritères interviennent au niveau de l'étape de sélection de solutions. L'aide au diagnostic s'est développée grâce à l'apparition d'outils nouveaux liés à l'intelligence artificielle (systèmes experts, réseaux neuronaux) et à l'informatique graphique (systèmes d'information géographique). Enfin, une aide à la problématisation peut être mise en œuvre à travers des méthodes de modélisation systémique.

---

<sup>279</sup> Le terme de conception a été employé précédemment lors de la présentation des différentes étapes d'un processus de décision. Il est utilisé à nouveau ici mais cette fois pour désigner l'une des activités d'aide à la décision. La phase de conception ne doit pas être confondue avec l'activité de conception.

D'autres travaux moins nombreux portent plus spécifiquement sur la dimension cognitive de la décision. Les méthodes basées sur l'ergonomie cognitive en sont issues.

La dimension sociale de la décision constitue également un champ d'investigation privilégié pour les chercheurs dont les travaux ont pour objectif d'aider certains acteurs à construire leur stratégie d'action en tenant compte de l'environnement actorial dans lequel ils interviennent. Les méthodes fondées sur la théorie des jeux (coopératifs et non coopératifs), les approches de négociation ou encore l'audit patrimonial sont incluses à ce niveau.

### **3.3 L'activité d'animation**

L'animation relève également de l'aide à la décision<sup>280</sup>. L'acteur chargé d'assurer cette fonction doit organiser le déroulement du processus de décision et agir pour que les participants puissent intervenir conformément à leurs propres finalités et à celles du système global. Il est amené à aider les intervenants à expliciter leurs préférences, leurs points de vue respectifs ainsi que leurs divergences, afin de rechercher des zones d'entente et de compromis. Il peut utiliser des outils d'aide à la décision relevant des activités de description et de conception comme support à son intervention.

### **3.4 L'activité de formation**

La formation est une activité de nature différente. Loin d'être négligeable, elle constitue même une pièce maîtresse dans l'émergence d'une culture de la pensée complexe.

Décider dans la complexité suppose en effet des enseignements spécifiques que l'on trouve rarement dans les cursus classiques de formation initiale des techniciens et des ingénieurs. Les enseignements ont plutôt tendance à découper les savoirs en disciplines étanches et à favoriser des raisonnements unidimensionnels.

Les modalités de l'action publique en aménagement sont largement dépendantes de la formation des acteurs qui interviennent au sein des services de l'Etat et des collectivités territoriales<sup>281</sup>. Les approches globales en aménagement, qui nécessitent la mise en œuvre de processus de décision adaptés, sont en partie freinées par des questions relatives à la formation des acteurs qui en ont la charge. Le manque d'intérêt accordé par les pouvoirs publics aux actions de formation (initiale et continue) répondant aux exigences des démarches globales constitue un handicap à leur développement<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Comme nous le verrons par la suite, elle occupe une place importante dans l'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (voir chapitre 5).

<sup>281</sup> Pour les objets étudiés ici, il s'agit d'ingénieurs ou de techniciens généralistes qui, en fonction des cursus suivis, peuvent avoir acquis une certaine sensibilité à l'environnement et aux sciences sociales. Mais en aucun cas, ils n'ont une formation suffisamment poussée dans ces domaines pour mettre en œuvre des démarches intégrées. En pratique, ils sont amenés à faire appel à des bureaux d'étude spécialisés ou à des scientifiques engagés dans des recherches actions.

<sup>282</sup> La question de la formation n'est pas seule en cause dans les difficultés rencontrées par les techniciens en charge de projet pour mettre en œuvre des approches globales. Le savoir-faire et l'expérience s'acquièrent en effet sur le terrain. Mais la mobilité des agents des services de l'Etat en particulier (qui restent en poste 3 ans en moyenne) constitue un frein notable à l'implantation de pratiques innovantes en matière de décision.

Pour conclure cette section, il est important de noter que l'aide à la décision ne peut plus se contenter d'apporter un éclairage sur le choix d'actions à mettre en œuvre dans le cadre d'un projet donné. Le développement de méthodologies et d'outils d'aide à la décision ne constitue plus nécessairement une fin en soi. Il s'agit désormais d'inscrire l'aide à la décision dans le champ de la gouvernance pour répondre à des impératifs de participation et de concertation. L'hypothèse d'une rationalité substantielle qui dominait jusqu'ici est progressivement abandonnée au profit d'une rationalité procédurale. Cette évolution est en partie liée aux réflexions engagées par les chercheurs en analyse des politiques publiques qui se sont penchés sur les processus de décision.

#### **4. Le regard de l'analyse des politiques publiques sur les phénomènes décisionnels**

Les théories concernant les processus de décision ont d'abord été construites par des économistes et des sociologues s'attachant au fonctionnement des organisations publiques ou privées. D'autres chercheurs issus de disciplines scientifiques différentes se sont ensuite intéressés aux phénomènes décisionnels, en proposant leurs propres grilles de lecture. C'est le cas des politologues et des analystes de politiques publiques dont les réflexions ont suivi un cheminement similaire à celui des économistes. Dans un premier temps, il a été considéré que l'action gouvernementale suivait un processus logique, progressif et linéaire<sup>283</sup>. Cette vision, qui renvoie à l'idée selon laquelle il y aurait d'un côté des acteurs politiques responsables de la prise de décision et d'un autre une administration neutre en charge de l'application des décisions, est aujourd'hui largement dépassée.

Les principes de rationalité limitée des acteurs, de la non linéarité des processus décisionnels et de l'auto-organisation des systèmes de décision ont largement diffusé dans le champ de l'analyse des politiques publiques<sup>284</sup>. D'autres principes, liés plus directement aux objectifs de cette discipline, ont également été introduits. Ils sont en relation avec la transformation des modes d'action publique et des instruments d'intervention (procédures, institutions, outils techniques, cognitifs ou économiques).

Le regard porté par les spécialistes de l'analyse des politiques publiques sur l'évolution des phénomènes décisionnels relatifs à l'action publique en général permet un changement de perspective par rapport aux réflexions théoriques exposées précédemment. Il conduit à replacer l'intervention publique et ses changements dans un cadre plus large d'évolution de la société. Les différents auteurs mentionnés ci-après apportent un éclairage intéressant à cet égard.

Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996), la gestion publique territoriale est en profonde mutation. Il faut y voir l'effet des changements institutionnels issus de la

---

<sup>283</sup> Selon ce schéma, une politique publique serait définie à partir de l'identification d'un problème, de la formulation de solutions et de prises de décisions avant d'être mise en œuvre et éventuellement évaluée.

<sup>284</sup> Rappelons que l'analyse des politiques publiques correspond à l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société (Meny et Thoenig, 1989). Trois courants de pensée, non exclusifs les uns des autres et renvoyant à des finalités de recherche différentes, peuvent être distingués (Larrue, 1997). Le premier a pour but d'expliquer l'essence même de l'action publique, il se réfère à la théorie de l'Etat. Le second tente de comprendre le fonctionnement de l'action publique. Le troisième vise à évaluer les effets de l'action publique.

décentralisation et de la construction de l'espace européen, mais aussi l'influence de la crise économique et de l'émergence des préoccupations telles que l'environnement ou le développement local. Dans ce contexte, le modèle de « régulation croisée », mettant en relation l'Etat et les collectivités locales et produisant un système politico-administratif centré sur une logique d'arrangements cachés, ne permet plus de rendre compte des réalités observables. Ce modèle correspond à la situation dans laquelle l'Etat prédomine (le territoire est administré selon un principe de verticalité) et coopte quelques représentants élus au niveau local (maires, présidents de conseil général, etc.). L'action publique allie une définition centrale des normes réglementaires et techniques (propres à chaque segment ou secteur d'activité) à une mise en œuvre territorialisée des politiques publiques correspondantes<sup>285</sup>.

Ces auteurs considèrent que la régulation croisée tend à disparaître au profit d'une approche marquée par une institutionnalisation de l'action collective. L'intégration par le haut se fait mal ou peu alors qu'elle s'opère de plus en plus par le bas. La régulation ne relève plus d'une solution unique et stable. Le territoire, plus que l'appareil d'Etat, constitue alors le lieu de définition des problèmes publics. Du même coup, les structures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique s'en trouvent bouleversées. L'Etat, privé de son hégémonie, trouve une raison d'être dans la mise en place de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs.

La puissance publique intervient alors par la formulation de politiques dites constitutives, édictant des règles sur les règles ou définissant des procédures organisationnelles (Duran et Thoenig, 1996). Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de cadres d'action, sans que soit présumé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Elle émet une contrainte ou une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter. La recherche d'interlocuteurs collectifs guide le recours par une autorité publique aux politiques constitutives. Alors que dans le modèle de régulation croisée, les ajustements s'opèrent à l'aval (lors de la mise en œuvre des politiques), on assiste maintenant à une généralisation des processus d'ajustement en amont de l'intervention publique (pour définir les objectifs et arbitrer entre les enjeux). Désormais, l'action publique est co-construite de manière collective. Cette évolution suggère la fin d'une gestion publique standardisée au profit d'une différenciation des scènes politiques (les règles de gestion sont construites et appliquées aux affaires d'une scène particulière).

Pour Pierre Lascoumes (1997), l'action publique contemporaine est également marquée par la diffusion de « forums délibératifs stabilisés » ou de « forums hybrides » qui correspondent à des réseaux d'acteurs, de connaissance et d'actions hétérogènes. Ces réseaux sont caractérisés d'un triple point de vue :

- par rapport aux données qui y circulent et aux savoirs qui sont mobilisés (pour produire et valider les données) ;
- en regard des acteurs individuels et collectifs qui sont engagés dans les interactions et les décisions ;

---

<sup>285</sup> L'Etat central produit des politiques, des normes, des règlements, distribue des subventions, etc. Les administrations locales (services déconcentrés de l'Etat en relation avec les collectivités locales) mettent en œuvre les politiques nationales.

- et en vertu des règles d'organisation des échanges et de validation des résultats qui sont mises en place.

Les forums hybrides ne sont pas simplement des lieux d'échanges ou des sortes d'agora. Ils se caractérisent par des opérations de sélection des acteurs et des données, par des épreuves de validation et par des décisions. Ils constituent un dispositif territorial d'expertise collective combinant des paramètres scientifiques et techniques de construction des connaissances, des paramètres sociologiques et économiques (liés aux acteurs en présence dotés de compétences spécifiques et de projets) et des paramètres normatifs (relativement aux règles de travail et aux procédures de fonctionnement mises en œuvre).

Pierre Lascoumes associe l'activité délibérative portée par les forums hybrides à la mise en place de politiques dites procédurales. Ces dernières désignent un type d'action publique opérant par la mise en place (souvent territoriale) d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori. Les politiques procédurales instituent une construction localisée et plurielle de l'action collective dont le sens reste à produire par la délibération collective. Elles permettent la création de lieux de négociation institutionnalisés qui facilitent l'ajustement des intérêts en jeu. L'essentiel du contenu de ces politiques porte donc sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs<sup>286</sup>. Ce type d'action publique traduit plutôt une diversification des modes de gouvernement. Il ne faut pas y voir un objectif de déréglementation, ni l'assimiler à un retrait de l'Etat.

Pour rendre compte des mutations qui affectent l'action publique locale, d'autres auteurs renvoient à la notion de gouvernance. Précisons avant d'aller plus loin que ce concept est l'objet de controverses. Il est difficile à saisir et recouvre des pratiques diversifiées. Nous retiendrons ici la définition donnée par Jean-Marc Offner (1999-a), pour qui la gouvernance correspond à « *la capacité à fabriquer de l'action publique cohérente par intégration des divers intérêts locaux et la faculté à produire des politiques publiques effectives par coordination entre acteurs publics et non gouvernementaux, dans un univers fragmenté* ». Ce auteur explique qu'en science politique, le terme est apparu dans les années 1960 aux USA chez les tenants du « *Public Choice* » à propos des débats sur la réforme institutionnelle des métropoles. Il y est question d'éclatement du pouvoir administratif et de coopération entre acteurs privés et publics. Par la suite, certains auteurs l'ont utilisé pour formaliser des aspects spécifiques de l'action publique locale : les partenariats et les coalitions entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, la participation citoyenne, etc. En Europe, le terme de gouvernance a commencé à être employé en référence à l'expérience anglaise. L'Angleterre, patrie du gouvernement local (des institutions locales fortes, disposant d'un véritable pouvoir de régulation et d'orientation de l'action publique), connaît à partir de l'élection des conservateurs en 1979 une réforme profonde avec une re-centralisation des pouvoirs. L'Etat a cherché d'un côté à introduire plus fortement les mécanismes du marché (ce qui va se traduire par une vague de privatisation des services publics) et d'un autre côté à centraliser et à récupérer une bonne partie des prérogatives des institutions locales. Les politistes ont alors parlé de gouvernance car le pouvoir local ne se résumait plus aux seules institutions publiques (Offner, 1999 - a).

---

<sup>286</sup> Cet auteur montre, à partir de l'analyse de la Loi Montagne et de la Loi Littorale, que l'intervention publique se limite à énoncer les intérêts à prendre en compte, sans les hiérarchiser, en créant simplement les cadres au sein desquels les rapports de force détermineront leur agencement au cas par cas (Lascoumes P., 1995).

En France, la décentralisation constitue l'un des facteurs favorables au développement d'une gouvernance urbaine grâce au passage d'un modèle « centre-périphérie » à un modèle « polyarchique et contractuel » (Offner, 1999 - b)<sup>287</sup>. En outre, elle a favorisé la progression d'une conception pluraliste de la décision au détriment d'une approche purement technocratique (Lascoumes et Stebon, 1996).

Cette évolution doit être mise en regard de l'émergence d'un enjeu participatif au niveau de l'action publique. Le développement de la participation est vu par certains auteurs comme une nouvelle méthode de gouvernement ou une nouvelle règle du jeu politique. D'autres pensent qu'il s'agit d'une simple concession procédurale octroyée aux citoyens pour renforcer légitimité de l'action publique étatique (Blatrix, 2000). D'autres encore mettent en parallèle la participation avec la crise des modèles traditionnels d'action publique : de moins en moins capable d'imposer et de contraindre, les pouvoirs publics doivent désormais privilégier la négociation et la persuasion, afin d'obtenir l'adhésion des gouvernés (Muller, 1998). Cette tendance générale remet en cause la centralité de l'acteur étatique dans la conduite des politiques publiques, définies de plus en plus souvent au niveau local et non plus au plan national, en association avec les principaux intéressés ou leurs représentants (Muller, 1992).

Ainsi, l'intégration sous une forme organisée des différents intérêts concernés au sein des processus de décision serait en mesure de procurer des gains de performance et d'efficacité. La négociation institutionnalisée permettrait des ajustements à la fois plus rapides et plus justes, des processus d'apprentissage, voire même de transformation des préférences et des identités (Blatrix, 2000).

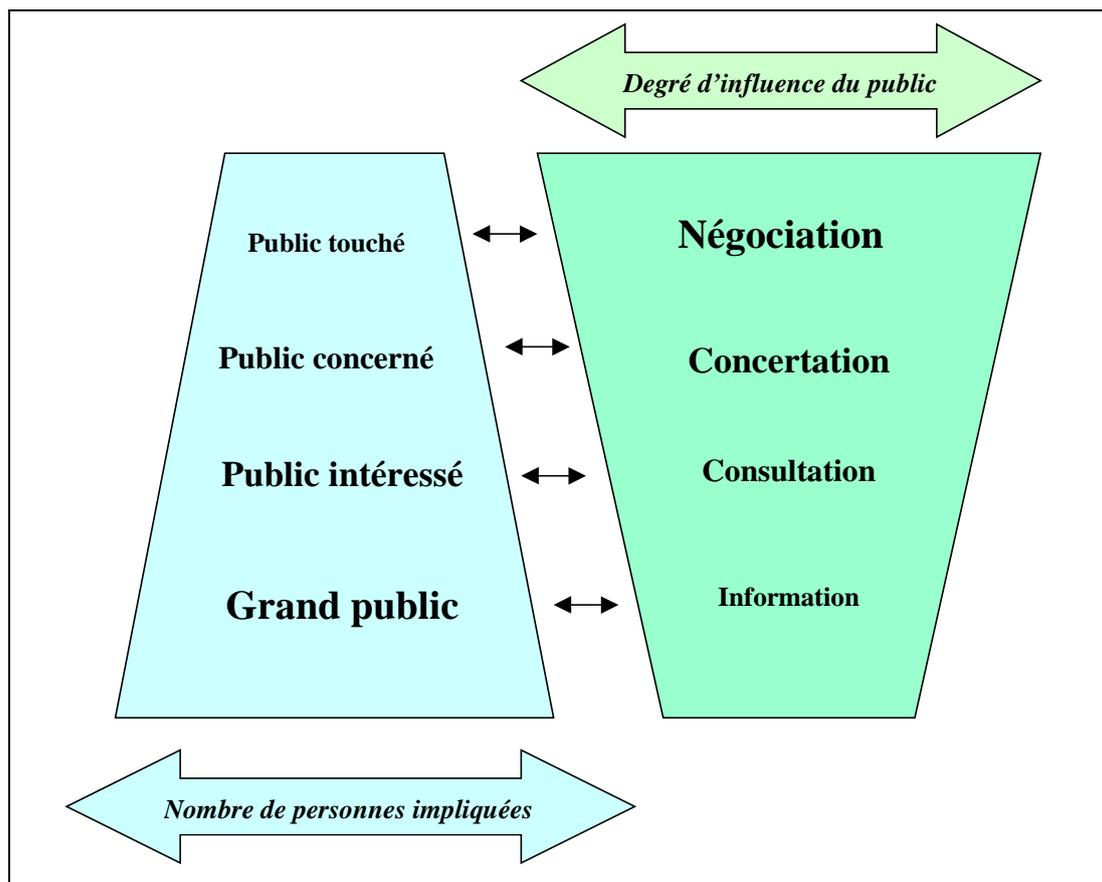
L'apparition de nouvelles obligations en matière d'information du public, le développement des chartes, des conventions, des partenariats et des contrats en tout genre, mais aussi l'institutionnalisation de procédures de consultation et de concertation contribuent sans aucun doute à structurer et à contraindre les formes prises par l'action publique. Cécile Blatrix (2000) note qu'il est cependant difficile d'en mesurer les effets sur les politiques publiques. En conclusion de sa thèse, elle précise ceci : « *Dans la mesure où elles permettent l'énonciation et la visibilité de schèmes alternatifs, les procédures participatives peuvent sous certaines conditions favoriser l'évolution des politiques publiques. Elles placent en effet les systèmes de croyance et de valeur dans une situation publique de concurrence, qui peut dans certains contextes aboutir à une évolution substantielle des politiques* »<sup>288</sup>.

Il est important de préciser que si la participation du public devient en quelque sorte une règle du jeu politique, plusieurs modes de participation coexistent. La figure 21, empruntée à Jean-Marc Dziedzicki (2000), met en regard les formes de participation et les types de publics associés. Elle fait apparaître que l'influence du public sur le contenu d'une politique ou le choix d'un projet est inversement proportionnelle au nombre de personnes impliquées.

---

<sup>287</sup> Le modèle « centre-périphérie » correspond à la « régulation croisée ». Le modèle « polyarchique et contractuel » signifie d'une part, que le pouvoir est dispersé entre de multiples acteurs et d'autre part, que la négociation entre partenaires pour formuler des objectifs et mettre en œuvre des actions remplace la règle édictée par l'Etat.

<sup>288</sup> Dans sa thèse, Cécile Blatrix regroupe sous le label de « démocratie participative » un ensemble de démarches et de procédures dans lesquelles les citoyens/usagers ou leurs représentants sont impliqués. Elle explique que son développement résulte de phénomènes concomitants, non concertés et encore moins calculés, mais convergents et cumulatifs (mouvements sociaux, crise de l'Etat providence, crise de la démocratie représentative, etc.).



*Figure 21 : Les différents modes de participation du public  
(source : Dziedzicky, 2000)*

La transformation des formes et des modalités de l'action publique est aussi marquée par une évolution du statut de l'expertise, mais aussi du rôle et de la figure de l'expert dans les processus de décision. L'image communément admise d'un partage clair des fonctions entre des experts (chargés de fournir une représentation des faits et des phénomènes en jeu et de porter un diagnostic sur la situation étudiée) et des responsables politiques (à qui reviendraient le choix des valeurs et in fine les décisions) est rediscutée. On admet que l'Etat ne détient plus le monopole de l'expertise et de son engagement. L'expertise n'est plus cantonnée à une énonciation des faits objectifs et à une activité de description et d'évaluation, afin de parvenir à une représentation objective des décisions à prendre du point de vue de l'intérêt général. Elle tend à devenir pluraliste et contradictoire, au sens où elle a vocation à représenter des intérêts multiples autour d'un enjeu décisionnel par imbrication de questions scientifiques et de conflits d'intérêts.

## 5. Retour sur les objectifs et les objets de recherche

Au terme de cette présentation des principales bases conceptuelles et disciplines scientifiques ayant participé à la construction de notre cadre d'analyse des processus de décision, on perçoit que la complexité des phénomènes décisionnels est désormais reconnue.

Cette complexité a pourtant été pendant longtemps ignorée. La décision apparaissait comme quelque chose de linéaire et de stable, avec un point de départ et une arrivée. L'idée d'une optimisation possible des choix prédominait. Progressivement, le problème s'est déplacé. Il n'a plus été question de chercher à optimiser mais à définir une solution acceptable. La notion d'acteur s'est retrouvée au cœur de la problématique à résoudre. On en est venu à parler de processus de décision. Du point de vue de la recherche, on est ainsi passé du concept de la décision à celui de l'aide à la décision. Dans le même temps l'arsenal des méthodes d'analyse a évolué ainsi que les objectifs de recherche.

La complexité des phénomènes décisionnels a été admise comme une notion clé à partir du moment où les scientifiques ont introduit la systémique et la cybernétique dans l'analyse des mécanismes de décision. Elle a été confirmée lorsque de nouvelles disciplines, telle la sociologie, l'analyse des politiques publiques ou encore la psychologie, se sont impliquées dans l'étude des processus. Toutefois, cette question reste encore le domaine d'intervention privilégié des mathématiques et de l'économie, dont les travaux portent sur la modélisation des processus décisionnels afin de les représenter sous une forme compréhensive ou, plus spécifiquement, sur l'élaboration d'outils d'aide à la décision.

Le regard apporté par l'analyse des politiques publiques renouvelle la vision des processus de décision et élargit le spectre de la recherche en matière d'aide à la décision. On verra dans quelle mesure ces réflexions trouvent une application au niveau des procédures de planification telles qu'elles sont utilisées sur le terrain (voir chapitres 4 et 5). Il convient en effet de s'interroger sur la portée des transformations énoncées et leurs effets, notamment en terme d'appropriation locale des procédures et des décisions.

Mais avant de présenter les résultats de nos travaux, il n'est pas inutile de revenir un instant sur les objectifs de recherche poursuivis ainsi que sur les objets eux-mêmes.

### 5.1 Des recherches sur l'action et orientées vers l'action

A travers les recherches réalisées, deux types d'objectifs complémentaires et étroitement liés entre eux sont poursuivis. Il s'agit tout d'abord de produire des connaissances sur les processus de décision mis en œuvre dans le cadre d'actions publiques spécifiques et sur les systèmes de décision qui s'y rattachent. Il s'agit ensuite d'apporter une aide à la décision aux acteurs impliqués dans les opérations étudiées, à travers la formulation de propositions méthodologiques pour aider à la conduite de projets.

#### *L'analyse des processus et des systèmes de décision*

Ce premier niveau est de nature descriptive car il passe par l'analyse des processus et des systèmes de décision à l'œuvre pour des projets en cours d'élaboration (analyse concomitante) ou déjà approuvés (analyse ex-post). La notion de décision est rattachée ici à celle de projet d'action qui constitue l'acte déclencheur d'un processus décisionnel.

Les processus de décision étudiés sont initiés et conduits par des représentants de l'Etat et/ou des collectivités locales. Ces acteurs appartiennent au sous-système pilotant, présenté au chapitre précédent. Dans tous les cas de figure, l'élaboration des projets en question fait intervenir de multiples acteurs. Il s'agit alors d'identifier les acteurs qui sont « autorisés » à participer, d'examiner la façon dont sont représentés et intégrés les différents points de vue en présence, d'analyser les ajustements et les compromis qui s'opèrent durant le processus de décision et enfin d'étudier comment se construit (ou non) une communauté d'intérêt autour d'objectifs d'action partagés. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du système d'acteurs sont étudiées parallèlement.

L'information et la communication occupent une place importante dans la construction d'un référentiel commun entre tous les acteurs impliqués. A cet égard, le sous-système informant est intégré aux réflexions. La façon dont les connaissances scientifiques et techniques sont produites, mobilisées et utilisées pour la décision est analysée. L'ouverture des processus de décision à de nouveaux acteurs conduit potentiellement à l'introduction de nouveaux savoirs dans les décisions. On examine donc le rôle joué par une expertise pluraliste sur la qualité des projets en question.

La décision n'est plus guère représentée comme la recherche du « bon choix » et de l'optimum. De la même manière, on envisage désormais le cheminement qui conduit à une décision comme un enchaînement de séquences avec de nombreuses itérations, voire des bifurcations. Pour autant, la problématique de l'optimisation et de la rationalisation des solutions a-t-elle complètement disparue ? Et l'idée d'une prise de décision selon une trajectoire linéaire conduisant à des résultats univoques a-t-elle été abandonnée ? Ces deux questions sont également abordées lors de l'analyse des processus de décision pour les projets retenus.

### ***L'aide à la conduite de projets***

La majeure partie des travaux consacrés à l'aide à la décision se focalisent sur la conception de « boîtes à outils » destinées à accroître la cohérence entre les objectifs des acteurs engagés dans un processus de décision et les décisions finalement arrêtées. Par rapport aux projets étudiés, les outils classiques d'aide à la décision (par exemples les méthodes multicritères) sont rarement utilisés car ils apparaissent aux yeux des décideurs comme des « boîtes noires » sur lesquelles ils n'ont pas prise.

Notre objectif n'est pas de produire de tels outils qui, s'ils existent par ailleurs, seront considérés comme une ressource instrumentale mobilisable si besoin. Il s'agit plutôt de fournir une aide à la conduite des projets à partir d'une représentation des processus et des systèmes de décisions. Sur un plan pratique, le produit de cette aide peut prendre la forme de guides méthodologiques, de tableaux de bords, de listes d'acteurs à impliquer pour une opération donnée, de règles de conduite à observer pour élaborer un projet, etc.

En l'état actuel, les recherches réalisées se situent en amont de l'élaboration de méthodologies d'aide à la conduite de projet proprement dites. Elles apportent des connaissances sur les contextes et les conditions dans lesquels peut se concevoir et fonctionner un système d'aide à la décision.

## **Remarques**

Ces précisions sur les deux types d'objectifs de recherche poursuivis méritent d'être complétées par quelques remarques sur les méthodes d'investigation et sur la position du chercheur qui en résulte.

Les études de cas constituent la « matière première » de nos recherches. Chaque terrain étant spécifique, c'est la variété des exemples et la comparaison des résultats obtenus qui vont permettre de tirer des enseignements généralisables et de prendre du recul vis-à-vis des particularités locales liées aux facteurs contextuels.

Une homogénéité méthodologique sur la façon d'appréhender les phénomènes décisionnels peut être mise en évidence. Chaque étude de cas est réalisée sur la base d'une analyse des documents produits ou en cours d'élaboration et à partir d'entretiens auprès des acteurs concernés directement ou indirectement par les actions projetées ou déjà décidées. Dans ce dernier cas, le chercheur intervient a posteriori. En revanche, lorsque les opérations sont en cours de définition, il procède à l'analyse en temps réel de la façon dont se construit le projet. Il est amené à participer à des réunions de travail avec les acteurs concernés. Il est parfois invité à donner son point de vue sur l'action en cours ou à relater d'autres expériences similaires. Il se trouve, malgré lui, impliqué dans le processus de décision qu'il est censé observer. Sa présence n'est pas neutre, elle influe sans aucun doute sur le comportement des acteurs. Son impact est cependant difficile à mesurer.

## **5.2 Des contextes décisionnels et des échelles spatiales différenciés**

Les travaux présentés dans cette partie ont été conduits sur deux types de procédures de planification. En tant que cadres institutionnalisés servant de support pour élaborer et mettre en œuvre un projet donné, ces procédures fixent un ensemble de règles à respecter qui peuvent être plus ou moins strictes et laisser aux utilisateurs des marges de manœuvre plus ou moins importantes. Par exemple, elles désignent les acteurs compétents pour piloter le projet et y participer, elles définissent les modalités de fonctionnement et d'organisation de la structure porteuse, elles précisent les étapes à franchir obligatoirement,... Ces règles constituent pour nous des variables exogènes qui sont susceptibles d'influer sur les processus et les systèmes de décision.

La cartographie réglementaire liée aux risques d'inondation comme le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux ont une visée planificatrice et une portée réglementaire (évidente pour la première procédure et restant à démontrer pour la seconde). Ces deux procédures mettent en jeu des systèmes d'acteurs particuliers et s'inscrivent dans des territoires différents.

### **Des systèmes d'acteurs différents**

Avec la cartographie réglementaire liée aux risques d'inondation, on a affaire à un système d'acteurs que l'on peut qualifier de « semi-fermé ». Les documents sont élaborés par et à l'initiative de l'Etat (qu'il s'agisse des PER et maintenant des PPR). L'implication des collectivités locales concernées peut prendre des formes différentes. Selon les cas, elle peut aller d'une simple information de la part de l'Etat en direction des élus locaux à une participation plus formelle par le biais de réunions de préparation du plan (zonage et

réglementation). Quoi qu'il en soit, c'est l'Etat qui pilote les opérations et qui décide des modalités de concertation avec les communes (mais à ce sujet aucune règle du jeu n'est définie dans les textes, ni dans les guides méthodologiques proposés aux services instructeurs pour les aider à élaborer les documents). La société civile, quant à elle, est tenue à l'écart du processus de décision. Les occupants des zones à risques, qu'il s'agisse des ménages ou des activités, ne participent pas directement à la mise en place de la cartographie. L'enquête publique, prévue dans les textes, constitue la seule étape où les usagers des territoires concernés peuvent exprimer leurs points de vue.

En ce qui concerne les connaissances mobilisées, on constate la prégnance des sciences de l'ingénieur et une très faible ouverture aux sciences humaines. L'accent est mis sur la compréhension des phénomènes physiques afin de cartographier le territoire en fonction de l'importance du risque. Les conséquences socio-économiques du risque (en termes de dommages potentiels) et de la réglementation (en termes de contraintes au développement local) sont peu ou pas du tout étudiées.

Dans le cas des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, le contexte décisionnel est très différent. L'élaboration du document mobilise en effet une pluralité d'acteurs qui sont regroupés au sein d'une Commission Locale de l'Eau (CLE) composée de trois collèges distincts : collectivités territoriales, administrations (au sens large) et usagers de l'eau. La CLE est un lieu de concertation et de négociation entre les acteurs. Le projet résulte en principe d'une participation de l'ensemble des acteurs impliqués, qui permet d'aboutir à un consensus sur les objectifs à atteindre en matière de gestion de l'eau et sur les actions à mener pour y parvenir.

Corrélativement à ce mode de fonctionnement ouvert, les savoirs mobilisés sont également pluriels. Toutes les dimensions relatives au fonctionnement des hydrosystèmes et aux usages de l'eau dans le périmètre du SAGE doivent en principe être étudiées. La pluridisciplinarité est ici de rigueur et les connaissances jouent un rôle central dans l'alimentation des débats durant le processus de décision.

### ***Des territoires d'application emboîtés***

Les décisions prises dans le cadre des deux procédures sont liées entre elles non seulement pour des raisons physiques (les territoires d'application sont physiquement connectés par le réseau hydrographiques) mais aussi pour des questions relatives aux politiques publiques d'aménagement.

Ainsi, les mesures de prévention des inondations inscrites dans la cartographie réglementaire influent forcément sur la politique de développement local et d'urbanisme. Elles peuvent en outre venir s'insérer dans une stratégie de gestion globale de bassin versant hydrographique définie via un SAGE. De la même manière, les actions d'aménagement et d'entretien des cours d'eau contenues dans un SAGE auront une influence sur la teneur d'un PPR, dans la mesure où elles joueront sur l'aléa hydrologique et par voie de conséquence sur la vulnérabilité des secteurs exposés.

Les projets de cartographie réglementaire liée au risque d'inondation sont en théorie mis en œuvre au niveau d'une commune ou d'un groupe de communes appartenant à un même bassin de risque. Ce périmètre correspond à une entité géographique cohérente au regard de critères topographiques, géologiques, morphodynamiques et hydrologiques. Ses limites spatiales

peuvent correspondre soit au bassin versant hydrographique, soit à une partie de celui-ci ou à un tronçon de rivière. Ce sont donc des critères physiques qui servent en principe à la délimitation des périmètres de prescription des PPR. A cet égard, les guides méthodologiques relatifs à l'élaboration de la cartographie réglementaire précisent que lorsque la zone est étendue la procédure administrative doit être intercommunale, afin de montrer la continuité physique du risque et l'intérêt d'une gestion globale. En pratique, le territoire communal reste cependant l'unité de référence.

Les projets de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sont, quant à eux, mis en place à un échelon nécessairement intercommunal correspondant à une unité géographique cohérente du point de vue de la gestion de l'eau. Sur le terrain, le périmètre du SAGE est souvent un savant compromis entre un territoire socio-politique (délimité par les structures institutionnelles en place) et une unité hydrologique ou hydrogéologique.

On peut ainsi considérer que l'on a affaire à deux systèmes emboîtés qui forment un continuum pour lequel le bassin versant hydrographique est une entité physique cohérente.

## Chapitre 4 : Le processus de décision et la cartographie réglementaire liée aux inondations

Au cours des dernières décennies, la cartographie réglementaire est devenue le fer de lance de la politique publique de prévention des risques naturels, même si elle ne constitue que l'un des volets d'action en la matière. Cette « *mise en carte des territoires exposés* » n'est pas la seule voie possible pour maîtriser l'occupation des sols en zone inondable. En effet, les communes peuvent prendre des dispositions par l'intermédiaire des documents d'urbanisme prévisionnels ou opérationnels dont elles ont la charge.

En l'absence de prise en compte du risque d'inondation dans les procédures locales de gestion des sols ou pour renforcer les mesures prises par les communes, l'Etat a la possibilité d'engager la mise en œuvre d'une cartographie réglementaire qui, une fois approuvée, devient une servitude d'utilité publique obligatoirement retranscrite dans les documents d'urbanisme. Elle permet ainsi de pérenniser des dispositions de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable et instaure un « *état du risque* » qui devient le référent principal des politiques locales d'aménagement.

Ce chapitre rend compte de l'analyse que nous avons effectuée sur l'évolution des processus de décision qui se rattachent à la mise en œuvre des documents cartographiques, en insistant sur les changements constatés concernant les jeux d'acteurs et les connaissances mobilisées durant l'élaboration de la réglementation.

Cette analyse se place dans une perspective de transformation de l'action publique qui, dans le cas étudié, s'opère notamment à la faveur d'une modernisation des procédures réglementaires liées à la gestion des risques naturels. En effet, le Plan d'exposition aux risques (P.E.R.)<sup>289</sup> a fait place au Plan de prévention des risques (P.P.R.)<sup>290</sup> qui est désormais l'unique document réglementaire dédié spécifiquement aux risques naturels. Ce changement de procédure marque en théorie le passage d'un modèle « techniciste » à un modèle « pragmatique » d'élaboration des décisions publiques (Habermas, 1973).

Avant d'interroger la réalité et la nature des transformations constatées, il est indispensable d'apporter quelques précisions sur les caractéristiques du processus de décision relatif à la cartographie réglementaire. Nous pourrions ensuite procéder à une comparaison des modalités de construction des documents (PER puis PPR) en s'appuyant à la fois sur les textes officiels, les guides méthodologiques et les enseignements de terrain.

---

<sup>289</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles et décret n° 84-328 du 3 mai 1984 relatif à l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles.

<sup>290</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles.

## 1. La cartographie réglementaire, un exemple de régulation croisée imparfaite

La décision d'établir sur un territoire soumis au risque d'inondation une cartographie réglementaire est unilatérale. Elle revient à l'Etat, via le préfet qui confie l'élaboration des documents aux services extérieurs départementaux placés sous son autorité<sup>291</sup>. L'intervention des collectivités locales concernées est marginale à ce niveau. Comme nous le verrons ensuite, leur implication concrète dans le processus de décision est très inégale selon les cas.

Dans un contexte de régulation croisée classique, les arrangements entre l'Etat et les élus locaux permettent des ajustements qui favorisent une mise en compatibilité des intérêts en présence (Duran et Thoenig, 1996).

Si l'on se réfère aux nombreux conflits qui se manifestent lors de l'instauration des cartographies réglementaires, la régulation croisée semble inopérante. Sur des territoires particulièrement sensibles, du point de vue de l'importance du risque et des enjeux de développement, l'Etat est souvent amené à approuver le document en faisant fi des contestations locales (passage en force). Mais si ces dernières sont trop fortes, il est parfois conduit à abandonner la procédure ou à différer sa mise en œuvre (cette configuration est de moins en moins courante). En revanche, sur les territoires où les enjeux sont moins forts, la régulation croisée est manifeste. Elle donne lieu à des négociations cachées et des arrangements à la marge. Le document qui en résulte est globalement accepté par les élus locaux.

Deux facteurs explicatifs de cette situation peuvent être avancés. Le premier est relatif au fait que la décision de l'Etat de développer une politique active en matière de prévention réglementaire des risques naturels est intervenue en même temps que s'engageait un processus de décentralisation des compétences au profit des collectivités territoriales (début des années 1980). Alors que dans certains domaines l'Etat s'est retiré progressivement, il n'en a pas été de même pour la politique considérée ici. Le second a trait au processus de décision lui-même qui fait peu de place à la concertation entre les acteurs concernés. La méthodologie de « fabrication » des cartes, proposée par les services centraux de l'environnement aux services instructeurs locaux, définit un protocole de prise de décision qui prévoit des étapes précises d'information et de recueil d'avis. Elle n'envisage pas une organisation formelle de la participation des acteurs directement concernés, tout en laissant des marges de manœuvre aux services instructeurs pour engager une discussion autour du projet.

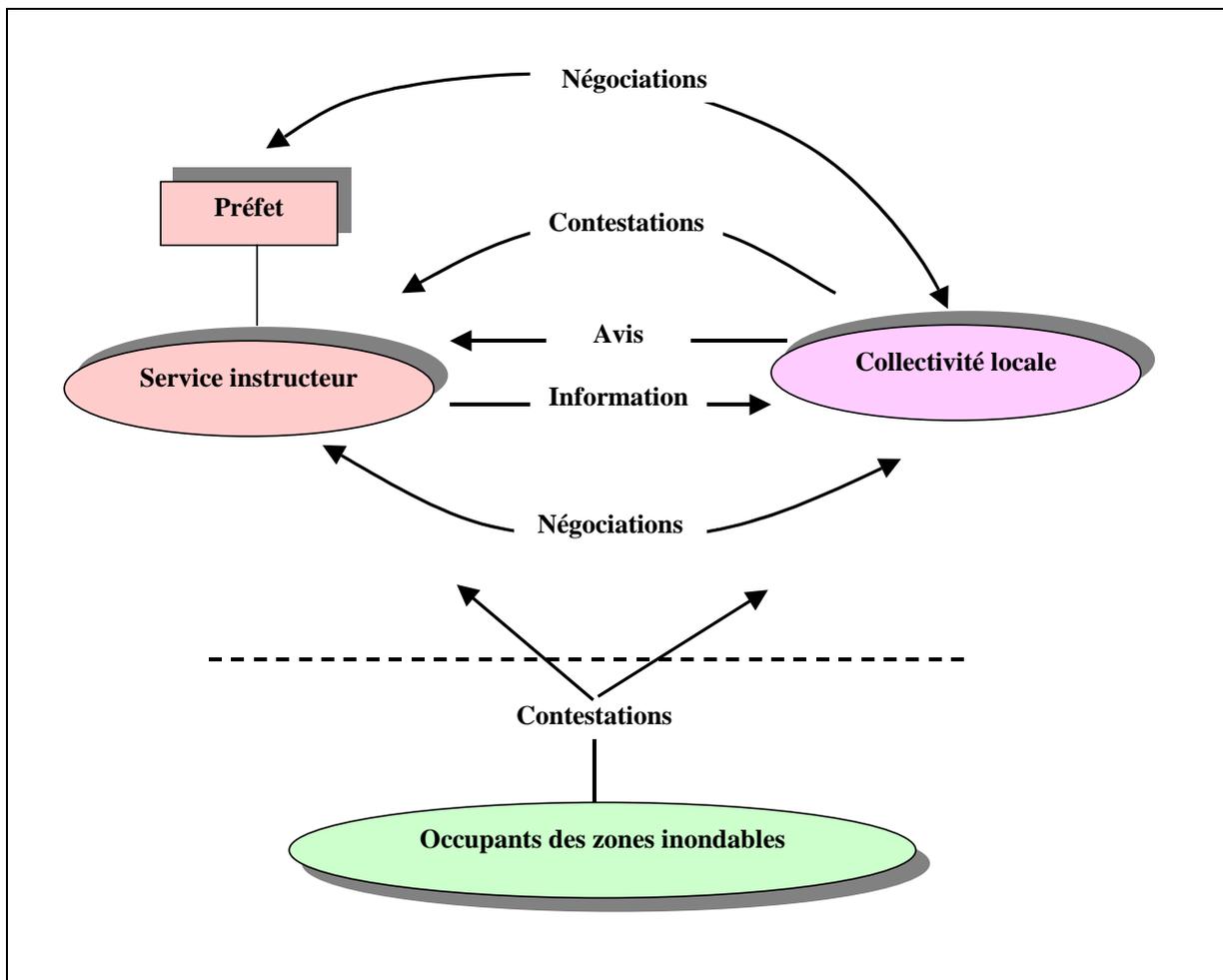
Les études de cas réalisées montrent une grande variété de situation à cet égard. Dans certains cas, des réunions d'étape sont organisées entre l'administration et les élus locaux pour faire part de l'avancée du projet et discuter de son contenu. Dans d'autres cas, les services instructeurs s'en tiennent à la diffusion des projets en cours d'élaboration pour information.

---

<sup>291</sup> On parlera par la suite de services instructeurs, appelés ainsi parce qu'ils sont chargés de l'instruction des procédures. Dans la majorité des cas, il s'agit de la Direction départementale de l'équipement (DDE), parfois de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et dans les zones montagneuses du Service de restauration des terrains en montagne (RTM).

En tout état de cause, la société civile est tenue à l'écart du processus décisionnel. Elle n'intervient qu'au moment de l'enquête publique, prévue dans les textes, alors que le projet est pratiquement bouclé. A la différence d'autres domaines de l'environnement où les associations jouent un rôle essentiel, dans le champ des risques naturels elles ne semblent pas être considérées comme des partenaires légitimes de l'action des pouvoirs publics<sup>292</sup>. Pour faire valoir leurs points de vue, les occupants des zones inondables s'invitent parfois aux débats. Ils s'organisent en associations de sinistrés et produisent des contre-expertises pour obliger les pouvoirs publics à tenir compte des contestations locales.

Quoi qu'il en soit, l'essentiel des interactions entre les acteurs se situe au niveau de l'administration et des communes. Les échanges prennent la forme d'une information entre le service instructeur et les élus locaux, qui émettent un avis sur le projet ou le contestent. En cas de désaccord, des négociations peuvent être engagées par la commune auprès du service instructeur ou directement auprès du préfet. La figure 22 présente schématiquement ces interactions.



**Figure 22 : Interactions entre acteurs au moment de l'élaboration des documents réglementaires**

<sup>292</sup> On remarquera que dans les dispositions en faveur du débat public sur l'environnement, la loi du 2 février 1995 n'inclut pas a prévention des risques.

Il est intéressant de noter que, au vue des décrets portant application des PER et des PPR, il n'apparaît pas de différences sensibles entre les deux procédures en ce qui concerne le processus décisionnel. En revanche, l'analyse comparée des guides méthodologiques - élaborés par l'administration centrale pour aider les services extérieurs dans l'élaboration des documents - montre un changement de « philosophie » et une ouverture au dialogue. Sur le terrain, on peut d'ailleurs constater l'amorce d'un changement mais pas de bouleversement des pratiques de cartographie des risques.

L'analyse qui suit est basée sur un bilan effectué à partir des documents officiels régissant la cartographie réglementaire (décrets et guides méthodologiques) et sur des exemples étudiés dans le cadre de nos recherches<sup>293</sup>. Nos réflexions rejoignent le constat fait par Cyril Bayet dans un article écrit sur le sujet (Bayet, 2000)<sup>294</sup>.

## **2. Le Plan d'exposition au risque, une approche « techniciste » de la décision**

De notre point de vue, le plan d'exposition aux risques traduit une approche techniciste de la décision. Les modalités d'élaboration de ce document réglementaire reposent en effet sur une séparation nette entre d'un côté les connaissances scientifico-techniques et d'un autre côté les intérêts politiques.

### **2.1 Le processus de décision selon les textes**

Le décret du 3 mai 1984 relatif à l'élaboration des PER permet de comprendre le protocole de prise de décision explicité ci-après puis à l'aide de son schéma fonctionnel (figure 23).

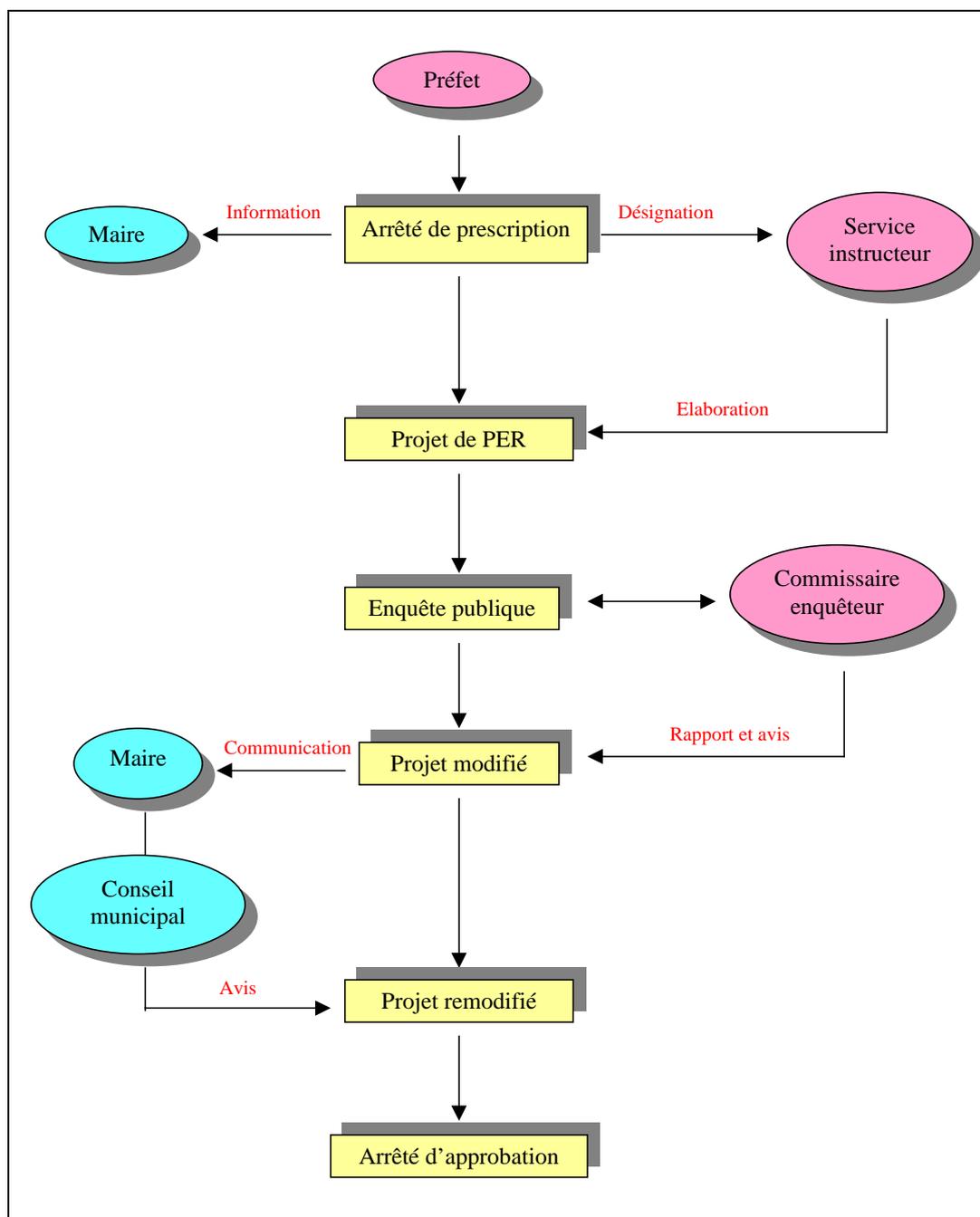
La décision de mettre en œuvre un PER sur le terrain revient au préfet du département qui, au moment de la prescription, informe les communes concernées et désigne le service instructeur. Il est très rare que les communes soit à l'origine de la demande. Cette décision est généralement prise directement par l'administration au nom de l'intérêt général. La connaissance des phénomènes de crue sur le territoire départemental, les évènements récents et les développements constatés dans les zones à risques motivent la décision administrative. Dès l'arrêté de prescription, le service instructeur engage les études nécessaires à la préparation du projet qui comporte un rapport de présentation, des documents graphiques et un règlement. Durant cette phase, le service instructeur peut consulter les communes pour les informer de l'état d'avancement de la procédure, mais cela ne constitue pas une obligation. Le projet, une fois bouclé, est soumis à une enquête publique. Il est éventuellement modifié au vu des avis formulés par les acteurs locaux. Il est ensuite envoyé aux maires qui sollicitent l'avis des conseils municipaux. Pour tenir compte des remarques émises par les collectivités locales, le projet peut à nouveau être modifié. Il fait alors l'objet d'un arrêté préfectoral d'approbation qui le rend opposable aux tiers. Il est annexé au document d'urbanisme local, qui doit être

---

<sup>293</sup> Comme nous l'avons précisé dans le chapitre 2 de la partie précédente, les processus de décision relatifs à l'élaboration de la cartographie réglementaire n'ont pas été suivi en temps réel, mais reconstitués a posteriori à travers des entretiens auprès des acteurs impliqués (les services instructeurs et les élus locaux).

<sup>294</sup> Cyril Bayet effectue actuellement une thèse de doctorat dont l'un des volets concerne la mise en œuvre de la cartographie réglementaire liée au risque d'inondation. Sa recherche est dirigée par Pierre Lascoumes dont les travaux portent notamment sur l'analyse des transformations de l'action publique et de leurs effets sur le terrain.

révisé en conséquence. Le décret précise que si les conseils municipaux concernés et/ou le commissaire enquêteur<sup>295</sup> émettent des avis défavorables au projet, celui-ci peut être approuvé par décret en Conseil d'Etat, après consultation de la Direction de la prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'environnement, qui est chargée de coordonner et d'appliquer la politique de l'Etat en matière de gestion des risques.



**Figure 23 : La procédure d'élaboration du PER, selon le décret.**

<sup>295</sup> Le commissaire enquêteur est chargé de conduire l'enquête publique. Il recueille les avis formulés durant la consultation et rédige un rapport.

La méthodologie d'élaboration du projet réglementaire institue une séparation entre une phase technique et une phase administrative (Bayet, 2000)

### **La phase technique**

Elle mobilise uniquement les acteurs qui sont capables de manipuler des connaissances et des méthodes scientifiques. Leur intervention est strictement encadrée par un cahier des charges national, sous la forme d'un guide méthodologique<sup>296</sup>, qui fixe notamment :

- les crues de référence à considérer pour l'évaluation du risque ;
- les variables pertinentes à retenir pour caractériser les événements ;
- les modalités de recueil et de traitement des données utiles ;
- les conventions de représentation graphique des résultats.

Cette phase permet la constitution d'un « *espace autonome de production de connaissances* », composé par des techniciens de l'administration et des spécialistes appartenant à des bureaux d'études (lorsque les compétences ne sont pas présentes au sein des services instructeurs). Ce groupe d'acteurs détermine des niveaux hiérarchisés de risques (fort, moyen, faible), établis en fonction de la combinaison de critères d'aléa (hauteur, durée, vitesse) et de vulnérabilité (liée à l'occupation des sols).

### **La phase administrative**

Elle démarre lorsque l'expertise est terminée, c'est-à-dire au lorsque le projet est soumis à l'enquête publique et à l'avis des collectivités locales concernées. C'est à ce moment qu'une éventuelle adaptation des principes de zonage retenus peut avoir lieu, pour tenir compte des facteurs politiques et socio-économiques. A ce stade, les services instructeurs ou le préfet peuvent tenir compte des revendications et des intérêts locaux, afin de procéder à quelques ajustements mineurs. Selon la capacité des acteurs locaux à se faire entendre, certaines dispositions contraignantes du PER peuvent faire l'objet d'arrangements. Ces derniers résultent d'un rapport de force entre l'administration et les acteurs locaux (élus, riverains, entreprises, etc.). En vertu d'un modèle de régulation croisée, cette étape est censée déterminer le « *risque acceptable* », c'est-à-dire refléter un consensus local sur la définition du risque.

## **2.2 Le rôle central de l'expertise**

L'expertise mobilisée durant la phase de mise en place du PER joue un rôle fondamental car elle est utilisée pour consolider la position du décideur légal (en l'occurrence l'Etat) et lui permettre d'imposer aux décideurs politiques (les élus locaux) des normes d'occupation et d'utilisation des sols<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup> Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs (1990). *Les études préliminaires à la cartographie réglementaire des risques naturels majeurs*. Paris, La Documentation Française, 141 pages.

<sup>297</sup> La stratégie retenue par les pouvoirs publics pour calibrer l'expertise dans les PER est le résultat d'une réflexion menée par un groupe de travail « cartographie des risques naturels », mis en place en 1982 et composé

Les études scientifiques et techniques constituent la pierre angulaire de la cartographie réglementaire. Elles doivent donc être suffisamment précises pour éviter toute contestation et neutraliser les intérêts politiques et socio-économiques locaux.

On leur attribue la vertu d'apporter une vision objective de la réalité du terrain dégagée des contingences politiques. Les connaissances qu'elles génèrent doivent même permettre de créer un consensus autour du projet : l'évaluation des risques à partir d'une expertise solide constitue une preuve tangible qui s'impose par elle-même aux acteurs locaux et en particulier aux élus. Dans ce contexte, l'usage des modèles hydrologiques et hydrauliques pour évaluer les phénomènes et cartographier les aléas est valorisé. Les incertitudes de ces modèles ne sont pas discutées, voire passées sous silence afin de ne pas fragiliser la position des experts dans le processus de décision.

Il est important de noter que cette expertise ne concerne pas uniquement l'étude physique des inondations pour la crue de référence (généralement la crue centennale). Elle doit également porter sur l'appréciation de la vulnérabilité des personnes, des biens et des activités que ces inondations induisent.

La loi de 1982, qui instaure les PER, a en effet introduit le concept de vulnérabilité dans la cartographie réglementaire. Les pouvoirs publics ont posé comme préalable à l'élaboration des documents cartographiques la réalisation d'une étude de vulnérabilité qui a d'emblée été restreinte à une appréciation des dommages encourus localement en cas de survenance de l'inondation de référence. Une méthode simplifiée d'appréciation quantitative de la vulnérabilité alors été mise au point et diffusée ensuite aux services instructeurs (en 1990) dans un guide méthodologique<sup>298</sup>.

L'introduction d'un volet socio-économique dans les PER est à mettre au crédit de la loi du 13 juillet 1982 qui a mis en place un dispositif de solidarité en matière d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles. Par le lien organique créé entre les PER et l'assurance, les documents réglementaires sont alors placés sous le signe de l'économie des risques<sup>299</sup>. Cette volonté de ne pas faire découler le zonage réglementaire de la seule étude des phénomènes physiques n'a pas eu sur le terrain l'écho attendu. Les tentatives d'utilisation de la méthode proposée comme le développement d'approches simplifiées sont restées peu nombreuses. Dans la majeure partie des cas, les services instructeurs ont rejeté purement et simplement ce volet, préférant se concentrer sur la question de l'aléa<sup>300</sup>.

---

d'agents des ministères de l'équipement et de l'environnement. Ce groupe de travail, constatant l'échec de la mise en œuvre des programmes réglementaires antérieurs (à savoir les Plans de surfaces submersibles et les Périmètres de risques), a formulé l'hypothèse que cette situation résultait d'un manque de connaissances scientifiques et des réticences politiques à limiter la construction dans les zones à risques. Si ce diagnostic fait apparaître deux obstacles, le groupe de travail ne va agir que sur le premier facteur. Il va proposer une méthodologie d'élaboration du PER reposant sur la détermination de l'exposition des terrains au risque naturel à travers une étude scientifique et technique réalisée par des spécialistes. Cette étude doit aboutir à une constatation objective des phénomènes, à partir de laquelle l'Etat va définir les règles d'occupation des sols.

<sup>298</sup> SAGERI (1988). *Evaluation de la vulnérabilité*. Rapport pour le Ministère de l'environnement (Délégation aux risques majeurs), 38 pages et annexes.

<sup>299</sup> Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la vulnérabilité soit approchée par le biais des dommages liés aux inondations.

<sup>300</sup> Les agents des services instructeurs ont une formation d'ingénieur qui les conduit tout naturellement à s'intéresser aux phénomènes physiques plutôt qu'aux aspects socio-économiques. En outre, ils peuvent

Bruno Ledoux (1995) avance deux raisons principales pour expliquer cette situation : une absence de moyens et de compétence des services extérieurs, un manque de vision claire de l'administration sur les finalités attendues<sup>301</sup>.

### **2.3 Un modèle qui conduit à des conflits et des controverses**

Le dispositif d'élaboration des PER s'appuie sur une rationalité essentiellement substantielle où les expertises ont pour fonction de renforcer l'autorité légale de l'administration. Il constitue un cadre rigide qui laisse peu d'espaces de liberté et conduit à des conflits et à des controverses.

Notre analyse laisse penser qu'une telle démarche ne peut aboutir qu'à des situations de blocage car rien ne semble prévu pour engager une concertation sur la définition du risque acceptable au niveau local. Cette remarque peut néanmoins être modulée par certaines pratiques constatées sur le terrain. Les études de cas montrent bien que les décisions ne résultent pas simplement des expertises techniques mais que les intérêts locaux sont parfois pris en considération par l'administration. A diverses occasions, les services instructeurs ou le préfet organisent des rencontres avec les élus locaux au cours desquelles ils soumettent les projets à la discussion. Les relations d'échange ainsi instaurées permettent d'établir des compromis entre les objectifs de protection des biens et des personnes, de préservation des intérêts fonciers et de maintien du développement urbain et économique.

L'articulation entre l'intérêt général, fondement de l'intervention de l'administration, et les intérêts particuliers ou collectifs, portés par les acteurs locaux, est réalisée en toute discrétion à la faveur de négociations cachées et menées au coup par coup. Les arrangements sont rarement dévoilés car ils apparaissent comme une entorse au règlement.

Les chercheurs en sciences sociales qui ont étudiés la mise en œuvre des plans d'exposition aux risques font le même constat (de Vanssay, 1991 et 1995). Ils soulignent également l'importance des conflits engendrés par la forme du processus de décision (Dourlens, 1995 et CREDECO, 1994).

En outre, les pratiques administratives habituelles d'ajustement ne parviennent pas toujours à faire taire les contestations (Bayet, 2000). Celles-ci ne portent pas forcément sur le bien fondé de la procédure mais plutôt sur la méthode employée pour définir le contenu du document (Pottier et Hubert, 1998).

Cyril Bayet (2000) met en évidence trois séries de controverses qui accompagnent localement la mise en place du document cartographique.

---

bénéficier des connaissances déjà acquises dans le domaine de l'hydrologie et de l'hydraulique. Alors qu'en matière d'évaluation des impacts socio-économiques des inondations, les réflexions peuvent encore paraître balbutiantes.

<sup>301</sup> Le bilan réalisé par Bruno Ledoux sur les pratiques des services instructeurs a porté sur une période de 10 ans (de 1984 à 1994). Cette analyse a été poursuivie par le même auteur en collaboration avec le CERREVE (Reliant, Hubert et Ledoux, 2001) et dans le cadre de la thèse en cours de Claire Reliant. Elle montre que la situation n'a guère évolué aujourd'hui (on y reviendra ultérieurement).

La première porte sur la précision et la fiabilité des données scientifiques qui sont à la base du zonage. La question de la définition des caractéristiques de la crue de référence et de la quantification des impacts des phénomènes physiques est omniprésente dans les débats entre les techniciens et les acteurs locaux<sup>302</sup>. Les opposants aux projets (les élus et parfois les associations de riverains) mobilisent différents moyens pour constituer un argumentaire solide permettant de contrebalancer les résultats des études : une contre-expertise commanditée à des bureaux d'étude (une nouvelle étude d'aléa, des précisions sur la topographie du site, une analyse des enjeux socio-économiques), la recherche de documents historiques (photographies, textes d'archives), etc. Ces critiques, assises sur des données recevables, ont parfois incité les services instructeurs à revoir leur position ou bien à durcir leur discours.

La seconde concerne l'objectivation des conventions de zonage. Les contradicteurs dénoncent le caractère arbitraire des seuils choisis pour délimiter les zones à risque. Le recours systématique à la crue centennale pour établir le périmètre réglementé est remis en cause si l'on peut démontrer que l'utilisation d'une crue cinquantennale est suffisante pour garantir la sécurité publique.

La dernière porte sur la légitimité de l'administration à prendre des décisions en matière de prévention des risques. Les opposants mettent en avant les contradictions du comportement de l'Etat qui, avant la décentralisation, a parfois autorisé la construction dans des secteurs qui aujourd'hui sont considérés à risques. Ils soulignent les impacts induits par le zonage et l'absence de compensation : dévalorisation foncière (non démontrée d'ailleurs), atteinte à l'image de marque de la commune, gel du développement local, etc.

## **2.4 Une évaluation de la procédure par les pouvoirs publics**

L'ensemble des difficultés liées à la mise en œuvre des PER a fait l'objet d'une analyse approfondie entre fin 1993 et fin 1996. Elle a été engagée par le Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques à la demande du Ministère de l'environnement (Commissariat Général du Plan, 1997)<sup>303</sup>.

A cette occasion, un travail d'enquête sur 16 départements a été confié à la Mission d'inspection spécialisée de l'environnement, pour comprendre le décalage entre les procédures prescrites et celles effectivement approuvées. L'extrait du rapport de mission est très illustratif de la situation rencontrée sur le terrain :

*« Au niveau de l'agglomération tourangelle et dans les Alpes Maritimes, sur 16 procédures PER lancées, 15 ont été classées sans suite. D'autres viennent simplement de déboucher, c'est le cas dans le département de la Gironde après 7 ans d'études et de procédure »<sup>304</sup>.*

---

<sup>302</sup> Ces informations ont une importance considérable car elles sont immédiatement traduisibles en décisions réglementaires. Elles constituent pour l'administration des preuves scientifiques qui n'ont pas à être remises en cause. Dans les faits, elles sont toujours discutées et ne s'imposent pas d'elles-mêmes aux intérêts locaux.

<sup>303</sup> Des informations sur le processus d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels figurent dans le chapitre 2 de la première partie du mémoire.

<sup>304</sup> Commissariat général du plan (1997). Op.cit., p. 215.

L'instance d'évaluation a apporté quelques éléments explicatifs sur les difficultés et les blocages constatés in situ, parmi lesquels : le flou de la définition des objectifs de la politique de prévention par types de risques, la complexité de la procédure et, corrélativement, le niveau de précision exigé pour la définition du risque à l'échelle parcellaire. Mais pour le groupe d'évaluation, la cause principale de l'échec des PER tient au fait que : « *la prévention par la réglementation du droit des sols est le plus souvent portée par l'Etat seul, sans réelle coopération des communes. Cette non-coopération des élus locaux peut s'expliquer par la confusion des responsabilités qui constitue un alibi bien commode et leur permet de manifester leur opposition à toute servitude réduisant la valeur vénale des biens ou le droit à construire* »<sup>305</sup>. Ses conclusions sont sans appel : « *A l'évidence un changement de stratégie s'impose* ».

Ce travail d'évaluation commandité par le gouvernement s'inscrit dans la volonté de réformer l'ensemble de la politique de prévention des risques naturels majeurs. La transformation s'est amorcée au début des années 1990 et les premières traductions concrètes ont pris la forme de circulaires<sup>306</sup>. La loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement est venue former l'assise juridique de cette réforme. Elle a institué notamment le Plan de prévention des risques (PPR), qui remplace les procédures précédentes (les anciens Plans de surface submersibles, Périmètres de risques et Plans d'exposition aux risques valent désormais PPR).

### **3. Le Plan de prévention des risques, une approche plus « pragmatique » de la décision**

Le processus d'élaboration du PPR semble davantage itératif que celui du PER. Il propose en effet une interaction plus marquée entre la production de connaissance et la prise de décision. Il cherche à organiser des épreuves de validation plutôt qu'à déterminer des solutions a priori.

La démarche retenue est toujours censée renforcer la légitimité des décisions. Mais en théorie elle a aussi pour vocation de faciliter leur appropriation. L'expertise devient alors une référence pour l'action et non un savoir dégagé des contingences politiques. Le réseau d'acteur impliqué dans la préparation des décisions n'est plus en principe restreint aux seuls techniciens mais concerne également les élus locaux. Les activités d'information et de concertation sont désormais inscrites dans le processus décisionnel.

Comme pour le cas précédent, nous repartirons d'une lecture des textes officiels concernant le PPR pour mettre en évidence les modifications apportées au processus décisionnel. Nous montrerons ensuite que, sur le terrain, les changements énoncés se heurtent aux pratiques traditionnelles des services instructeurs, confortées par un discours ambivalent de l'Etat central.

---

<sup>305</sup> Commissariat général du plan (1997 - p. 216). Op.cit.

<sup>306</sup> Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables. Circulaire du 19 juillet 1994 relative à la relance de la cartographie réglementaire.

### 3.1 Un processus décisionnel peu innovant mais une philosophie très différente

Le décret du 5 octobre 1995, relatif à l'application des PPR, ne laisse guère entrevoir l'évolution signalée en introduction. En revanche, les guides méthodologiques, produits par l'administration centrale pour aider les services extérieurs à mettre en œuvre les PPR, portent en eux ce changement d'approche<sup>307</sup>.

La figure 24 représente le processus de construction des PPR selon le décret. En comparaison avec la procédure précédente, les différences portent sur trois points essentiels qui, bien qu'importants, traduisent « *du changement dans la continuité* ». Le processus de décision reste relativement linéaire et le modèle de régulation croisée est maintenu.

La première transformation a trait au fait que la procédure est placée entièrement sous l'autorité du préfet. En cas de contestation du projet, l'intervention du Conseil d'Etat ne se fait plus. Il revient au préfet le pouvoir de trancher. Le texte du décret ne s'étend pas sur cette situation et sur la façon de résoudre ce problème. Seul le guide méthodologique général apporte quelques précisions sur la phase d'approbation du projet : « *Le PPR est approuvé par le préfet qui peut modifier le projet soumis à l'enquête et aux consultations pour tenir compte des observations et avis recueillis. Les modifications ne peuvent conduire à changer de façon substantielle l'économie du projet, sauf à le soumettre de nouveau à enquête publique. Ainsi, s'en tiendra-t-on à des modifications ponctuelles, fondées sur des faits concrets (constat de la situation d'un terrain vis-à-vis du risque) et qui ne remettent pas en cause les principes de zonage et de réglementation retenus.* »<sup>308</sup>. Cette formulation sous-entend que tous les points de contestation doivent être résolus en amont (via une concertation avec les acteurs locaux).

La seconde concerne la nécessité de soumettre les projets pour avis à de nouveaux acteurs dans deux cas précis :

- si le projet contient des dispositions en relation avec les incendies de forêt, celles-ci sont soumises à l'avis des conseils généraux et régionaux ;
- si le projet touche des terrains agricoles et forestiers, les dispositions relatives à ces secteurs doivent être soumises à l'avis des chambres d'agriculture et du centre régional des propriétés foncières.

La troisième est plus notable. Elle porte sur la possibilité offerte au préfet d'appliquer des mesures d'urgence dès que l'arrêté de prescription est pris. Le préfet peut ainsi surseoir à des

---

<sup>307</sup> Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Ministère de l'équipement, des transports et du logement (1997). *Plans de prévention des risques naturels prévisibles. Guide général*. Paris : La documentation française, 76 pages.

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Ministère de l'équipement, des transports et du logement (1999). *Plans de prévention des risques naturels. Les risques d'inondation. Guide méthodologique*. Paris : La documentation française, 123 pages.

<sup>308</sup> Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Ministère de l'équipement, des transports et du logement (1997). *Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Guide général*. Paris : La documentation française, p. 14.

projets d'aménagement ou de constructions (susceptibles d'aggraver le risque ou d'un provoquer de nouveaux) ou leur imposer des prescriptions particulières. Ces dispositions cessent d'être applicables si elles ne sont pas reprises dans le PPR ou si ce dernier n'est pas approuvé dans un délai de trois ans<sup>309</sup>.

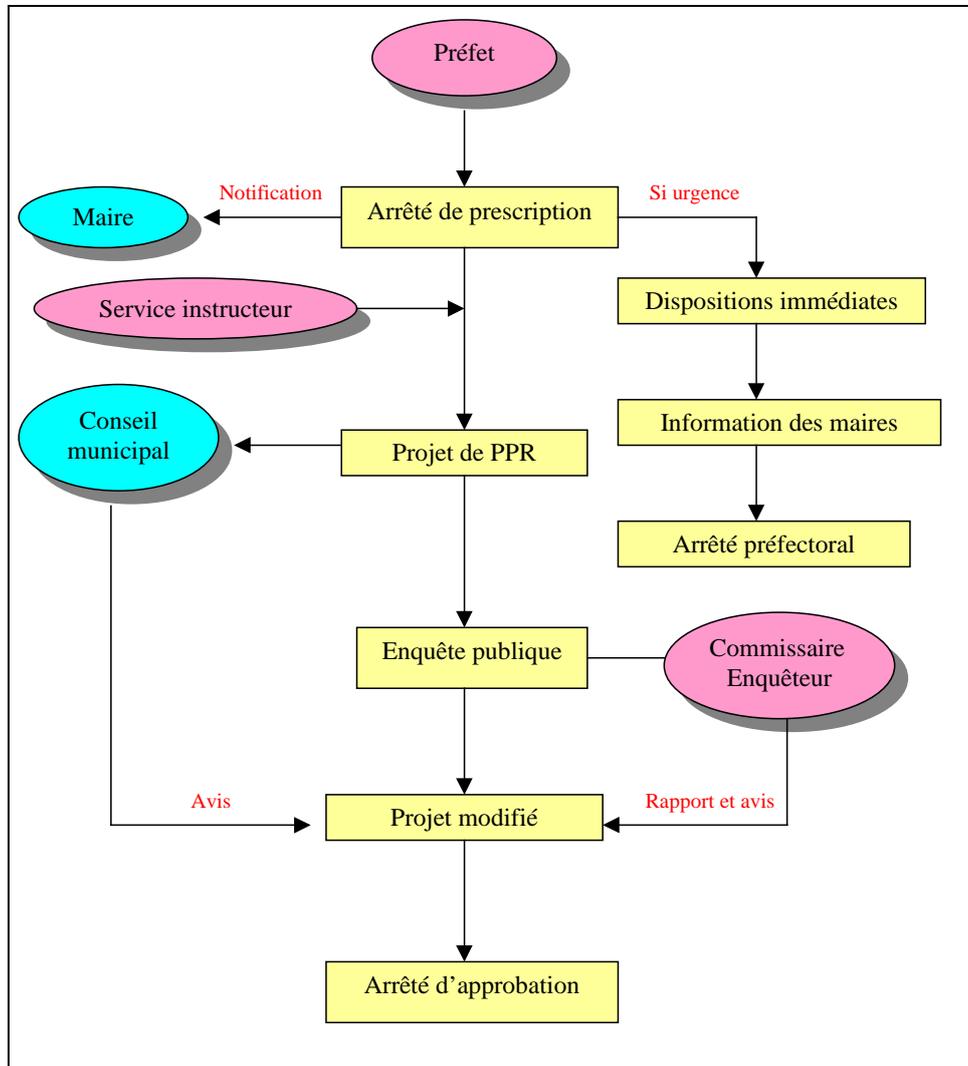


Figure 24 : La procédure d'élaboration du PPR, selon le décret

La démarche d'élaboration du PPR, retranscrite dans les guides, reflète davantage la nouvelle philosophie de la politique de prévention des risques, qui semble s'inscrire progressivement dans une approche d'aménagement du territoire et de gestion de l'environnement sans pour autant franchir complètement le *Rubicon*. Sur le plan du processus décisionnel, l'évolution induit une modification des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, mais aussi une mutation du statut de l'expertise dans le projet.

<sup>309</sup> Cette possibilité renforce l'efficacité de la procédure et évite d'avoir recours à un Projet d'intérêt général (PIG). Il n'était pas rare en effet qu'un PIG soit pris au cours de l'élaboration d'une cartographie réglementaire pour stopper en urgence des coups partis ; cette procédure pouvant être mise en place très rapidement.

### 3.1.1 Une modification des rapports entre les acteurs impliqués

Engager le dialogue le plus tôt possible et développer une concertation accrue avec les acteurs locaux, s'assurer de leur participation active et permanente, rechercher un consensus sur les mesures à prendre,..., tels sont les termes qui sont employés à mainte reprise dans les guides méthodologiques. Ces principes doivent désormais conduire la pratique des services instructeurs.

La définition du risque et de son dispositif de prévention est aujourd'hui pensée comme le résultat d'une confrontation entre des arguments scientifiques, juridiques, socio-économiques et politiques. Elle ne découle plus seulement d'une parole d'expert validée par l'administration puis imposée aux acteurs locaux. Elle résulte d'un débat au centre duquel se trouvent les élus locaux et éventuellement des acteurs de la société civile, comme le souligne le guide général :

*« Dans le débat qui s'engage, l'Etat doit afficher fermement les objectifs poursuivis et les moyens qu'il va mettre en œuvre. Mais cette position ne doit pas faire obstacle à des échanges de point de vue.... Ces discussions doivent être préparées par un argumentaire appuyé sur les spécificités du terrain et guidées par le bon sens.... Le dialogue avec les élus et quelquefois avec d'autres partenaires doit conduire à un accord sur le risque acceptable localement, dans les limites fixées par l'Etat... Dès lors que l'information sur les aléas a été préalablement largement diffusée dans des conditions permettant son appropriation et que l'Etat affiche une position ferme et cohérente, on peut aboutir à un consensus sur l'essentiel des mesures de prévention ».*

Le dispositif d'élaboration des PPR offre une place accrue à l'information et à la concertation dans le but d'énoncer et d'afficher une définition du risque qui puisse servir de référence au plan local. Le rôle attribué au débat, organisé autour des documents intermédiaires (constitués en particulier par des cartes qui présentent un état du risque), est d'engager plus solidement les acteurs autour du projet. Ce dispositif peut être assimilé à un processus d'enrôlement des acteurs (Callon, 1986).

Comme pour la plupart des politiques publiques territorialisées, on peut considérer que l'Etat tente d'opérer une intégration par le bas (Duran et Thoenig, 1996). En d'autres termes, il cherche à faire en sorte que la gestion des risques ne soit pas considérée uniquement comme un problème de sécurité publique, qui mobiliserait les acteurs locaux uniquement en période de crise et dont le traitement incomberait aux seuls services de l'Etat. La forme donnée au processus de décision a pour but d'installer durablement la gestion du risque dans la vie locale.

Il ne s'agit pas cependant d'un véritable processus participatif. L'important n'est pas que la politique de prévention soit élaborée conjointement avec les acteurs locaux, mais qu'elle puisse être comprise et reprise, éventuellement critiquée et débattue. Les pratiques d'ajustement, qui s'opéraient déjà sans être reconnues officiellement, sont d'une certaine manière normalisées. Mais, peut-on pour autant parler de négociation du risque ?

La reconnaissance de la négociation dans les politiques publiques est défendue depuis longue date par certains chercheurs en sciences sociales (Crozier, 1965). Mais du point de vue de l'administration, l'idée même de procéder à des négociations sur des projets réglementaires

n'est pas acceptable. Pour s'en convaincre, on peut noter la formulation qui apparaissait dans la première version du guide méthodologique général des PPR et qui a disparue ensuite : « *La discussion avec les communes et quelquefois d'autres partenaires, jointe à la déconcentration totale de la procédure et à la diversité de l'approche du risque par les citoyens, conduit à un risque « négocié » localement, dans les limites fixées par l'Etat* »<sup>310</sup>.

### **3.1.2 Une évolution du statut de l'expertise et de la place de l'expert dans le processus de décision**

De nouvelles modalités d'expertise sont proposées. Leur mise en œuvre suppose un passage moins linéaire entre l'évaluation des risques et la définition du dispositif réglementaire. Les méthodes de conduite des études et d'évaluation des risques sont simplifiées pour faciliter l'engagement d'une discussion entre les services instructeurs et les acteurs locaux (les éléments et critiques apportés par ces derniers doivent trouver plus aisément leur place dans l'évaluation pratiquée par les techniciens).

Ce choix est d'abord justifié pour des raisons d'efficacité (des investigations plus rapides et moins onéreuses). Il s'avère également plus pertinent vis-à-vis des objectifs visés : obtenir un accord des élus locaux sur la politique poursuivie.

Concrètement, il est demandé aux services instructeurs de mener des « *études qualitatives plutôt que quantitatives* » que l'on suppose plus transparentes et plus lisibles (car plus proches des réalités de terrain)<sup>311</sup>. On considère également qu'elles vont permettre aux collectivités locales de mieux comprendre les raisonnements tenus par l'administration pour déterminer le zonage et le règlement du PPR. Les étapes de mobilisation des connaissances dans le cadre d'une approche qualitative consistent à :

- rassembler et valoriser les résultats d'études déjà réalisées et les données existantes concernant les événements passés ;
- exploiter les informations sur le vécu des inondations ;
- chercher à comprendre le fonctionnement du milieu étudié (approche naturaliste) ;
- combler les manques par une analyse de terrain et une expertise.

Les études quantitatives, quant à elles, doivent être envisagées au cas par cas par rapport à des situations particulières et sur des espaces géographiques restreints. Le recours à la modélisation est réservé aux terrains où les informations existantes sont trop anciennes ou bien lorsque l'occupation des sols a changé de façon significative. A cet égard, le guide général précise ceci : « *Il faut se demander systématiquement si la recherche d'une plus grande précision est de nature à faire progresser la réflexion sans retarder la mise en place de mesures de prévention effectives* ».

---

<sup>310</sup> Extrait cité dans l'article suivant : Decrop G. (1998). *D'un itinéraire de recherche et de quelques détours*. Ingénieries, eau, agriculture, territoires, numéro spécial 1998, p 11.

<sup>311</sup> Le développement des études dites qualitatives est un moyen d'aller plus vite (rattraper le retard pris par le passé dans la mise en place des documents réglementaires) à un meilleur coût. Elle peut aussi être vue comme une application du principe de précaution (on prend une décision sans attendre d'avoir une connaissance fine des phénomènes étudiés ou de réduire les incertitudes).

La détermination de l'aléa reste au cœur de la cartographie réglementaire. L'événement de référence retenu pour le zonage est conventionnellement « *la crue centennale ou la plus forte crue connue* ». Dans un but de simplification et compte tenu du caractère qualitatif de l'analyse, il est proposé de considérer trois niveaux d'aléas (faible, moyen, fort) et en priorité le paramètre de hauteur de submersion<sup>312</sup>.

Mais la prise en compte de la dimension socio-économique du risque n'est pas éliminée pour autant. On ne parle plus cependant d'analyse de la vulnérabilité mais d'évaluation des enjeux. Cette dernière est présentée comme un élément d'interface entre la carte des aléas et la carte de l'occupation des sols. Elle a pour objet de délimiter le plan de zonage, de préciser le contenu du règlement et de formuler des recommandations sur les mesures à prendre en matière de prévention, de protection et de sauvegarde. Une démarche simple est proposée :

- identifier les enjeux à travers une analyse de l'occupation des sols (estimation des surfaces urbanisées et des effectifs de population en danger, recensement des établissements recevant du public et des équipements sensibles, identification des voies de circulation susceptibles d'être coupées lors d'une inondation) ;
- délimiter les zones d'expansion des crues à préserver qui sont peu ou pas urbanisées ou aménagées ;
- mettre en évidence tous les éléments qui contribuent à la sécurité des personnes, à la protection des biens et à la gestion de crise (les établissements susceptibles d'accueillir les sinistrés, les centres de secours, les voies de circulation utilisables pour acheminer des secours ou évacuer les personnes).

A l'image des autres études techniques, l'évaluation des enjeux doit être globale et qualitative. Elle doit en principe s'appuyer sur la concertation avec les élus locaux (pour tenir compte des projets en cours et des préoccupations économiques) mais aussi avec d'autres acteurs tels que les services chargés de la sécurité civile.

La présentation des résultats des investigations sous une forme cartographique joue un rôle majeur. Les cartes sont utilisées comme des outils de communication qui permettent de visualiser et de diffuser une information sur l'état du risque. Dans la mesure où elles sont débattues, corrigées et officiellement validées par les décideurs locaux avant d'être diffusées

---

<sup>312</sup> Un standard officiel est proposé aux services instructeurs pour hiérarchiser les niveaux de risques : la hauteur de 1 mètre constitue la limite inférieure de l'aléa fort pour les crues de plaines et une hauteur de 0,50 mètre peut être retenue comme limite inférieure de l'aléa fort pour les zones à écoulement rapide. La valeur de 1 mètre est apparue comme référence à la suite d'inondations survenues entre l'automne et l'hiver 1993-1994. L'instruction du Premier ministre en date du 2 février 1994 (dite instruction Balladur) a retenu cette valeur conventionnelle pour déterminer les périmètres à l'intérieur desquels la sécurité des personnes et des biens conduit à contrôler strictement les projets de nouvelles constructions ou de nouvelles installations. Le paramètre de durée n'est envisagé que pour les inondations de plaine relativement longues, lorsque les communications peuvent être perturbées, voire coupées et que l'accès des secours est rendu difficile. Le paramètre vitesse, important pour les crues rapides, est laissé de côté dans la logique de l'approche qualitative. Le guide méthodologique de 1999 apporte la précision suivante : « *La connaissance des vitesses est encore plus difficile à apprécier que celle des hauteurs et peut même être illusoire. En conséquence, on ne parlera que d'une appréciation qualitative des vitesses (faible, moyenne, forte). Lorsque des données existent malgré tout, on considérera que la vitesse est faible en dessous de 0,20 m/s, moyenne de 0,20 à 0,50 m/s et forte au delà* ».

auprès du public, les connaissances sont tout naturellement censées acquérir une valeur normative.

### 3.1.3 Un changement d'échelle spatiale pour une meilleure gestion du risque

L'échelle spatiale à laquelle doivent être réalisées les expertises constitue une question importante qui est également évoquée dans les guides méthodologiques. Il est en effet précisé que « *le bassin de risque est reconnu comme référence pour définir le périmètre d'étude mais que ce dernier ne préjuge pas des zones qui seront réglementées par le PPR* ». On peut en déduire que certaines études doivent être menées sur un périmètre élargi (comprenant des zones non directement exposées aux inondations mais où les aménagements et usages du sol peuvent aggraver le risque) tandis que d'autres seront réalisées sur un périmètre plus restreint (celui touché par la crue de référence retenue). Les premières doivent permettre de définir des mesures de gestion de l'hydrosystème, voire d'aménagement du territoire. Les secondes ont pour but de préciser, au niveau d'une parcelle ou d'un secteur, l'utilisation des sols souhaitable, la possibilité ou non de construire et les mesures à imposer aux constructions existantes et futures. La notion de bassin de risque semble avoir été introduite par l'administration centrale comme un moyen de sensibiliser les acteurs locaux, voire même les services instructeurs, à une gestion territoriale du risque pouvant s'inscrire logiquement dans une démarche d'aménagement et de gestion des bassins versants.

## 3.2 La dichotomie entre théorie et pratique

Les textes comme les discours officiels font état de nouvelles orientations pour la politique réglementaire. Il ne semble plus être question de développer un savoir objectif pour aboutir à un projet réglementaire à faire appliquer et de neutraliser les controverses suscitées par la procédure (Bayet, 2000). Il s'agit de conduire un processus de concertation dans le but de favoriser une appropriation active du risque et de réduire les conflits éventuels. La nouvelle méthodologie PPR cherche à instaurer des mécanismes de représentation d'une « *scène locale du risque* », en invitant les élus locaux en particulier à discuter puis à valider le travail des services instructeurs lors de mise en place du document, tout en jouant un rôle d'intermédiaire avec la société civile<sup>313</sup>.

Le rôle qui revient à l'Etat reste bien celui d'affirmer les principes généraux de la politique de prévention des risques. Mais en regard des orientations données aujourd'hui, il doit également avoir une fonction d'audit et d'animation : identifier les positions des acteurs concernés, être à l'écoute des différents points de vue en présence et dynamiser le processus pour obtenir un consensus sur les mesures à prendre. La collectivité doit ainsi mieux comprendre et reconnaître l'intérêt d'une politique de maîtrise de l'occupation des sols dans les zones à risque pour intégrer plus facilement la réglementation dans les projets d'aménagement et les dispositions d'urbanisme.

L'évolution des pratiques est en partie théorique et doit franchir une série d'obstacles que nous avons cherché à identifier. Les freins au changement ne sont pas simplement liés au fait que le PPR constitue une procédure relativement nouvelle et qu'elle a besoin de se frotter au

---

<sup>313</sup> Cette expression est empruntée à : Decrop G., Dourlens C. et Vidal-Naquet P. (1997). *Les scènes locales du risque*. Lyon, INGUL, 236 p.

terrain. En fait, les modes opératoires traditionnels ne s'éteignent pas du jour au lendemain et les innovations sont contrecarrées par différents éléments.

### 3.2.1 Le double langage de l'administration centrale

L'administration centrale prône une démarche d'ouverture qui apparaît sous différentes formes (lors de communications à des colloques, dans des articles de vulgarisation, au niveau des circulaires aux préfets) et qui transparaît dans les guides méthodologiques. Elle demande aux services instructeurs de « *faire des PPR à bon escient* », ce qui laisse penser que la mise en œuvre d'une cartographie réglementaire ne constitue pas une fin en soi.

Mais elle tient également un discours qui prend la forme de slogans : « *2000 PPR en l'an 2000* » et « *5000 PPR en 2005* ». Elle fait campagne sur le terrain en faveur du développement des documents réglementaires. Les agents du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement organisent des réunions avec les services instructeurs de différents départements pour répertorier les projets, pointer du doigt les « mauvais élèves » qui ne prescrivent pas suffisamment de PPR. L'Etat accorde des crédits pour la réalisation de la cartographie réglementaire qui sont calés sur un nombre de projets de PPR affiché par chaque département. Les services centraux chargés de la cartographie réglementaire demandent aux préfets d'établir un programme quinquennal de réalisation de PPR sur leur département. Celui-ci doit être établi en fonction des critères suivants : les événements récents, le nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles, les informations fournies par les atlas des zones inondables et par les dossiers départementaux des risques naturels, mais aussi le contexte local (notamment, les politiques de développement et la dynamique urbaine des communes à risques)<sup>314</sup>. La Figure 25 schématise ce processus.

### 3.2.2 Les réticences de l'administration déconcentrée et des élus locaux

L'appropriation du dispositif par les services instructeurs se heurte à des contraintes de moyens (financiers et humains). Sur le terrain, ils déclarent intervenir dans un contexte de sous-administration qui rend difficile la mise en œuvre des principes de concertation<sup>315</sup>. Même s'ils reconnaissent volontiers ne plus avoir le monopole de l'expertise, les techniciens de l'Etat ont beaucoup de mal à se départir de ces tâches traditionnelles pour se consacrer à des fonctions d'animation. Pour nombre d'entre eux, la concertation est perçue comme une perte de temps, une contrainte supplémentaire et une activité susceptible d'entraîner une dynamique locale qu'ils ne pourront pas maîtriser.

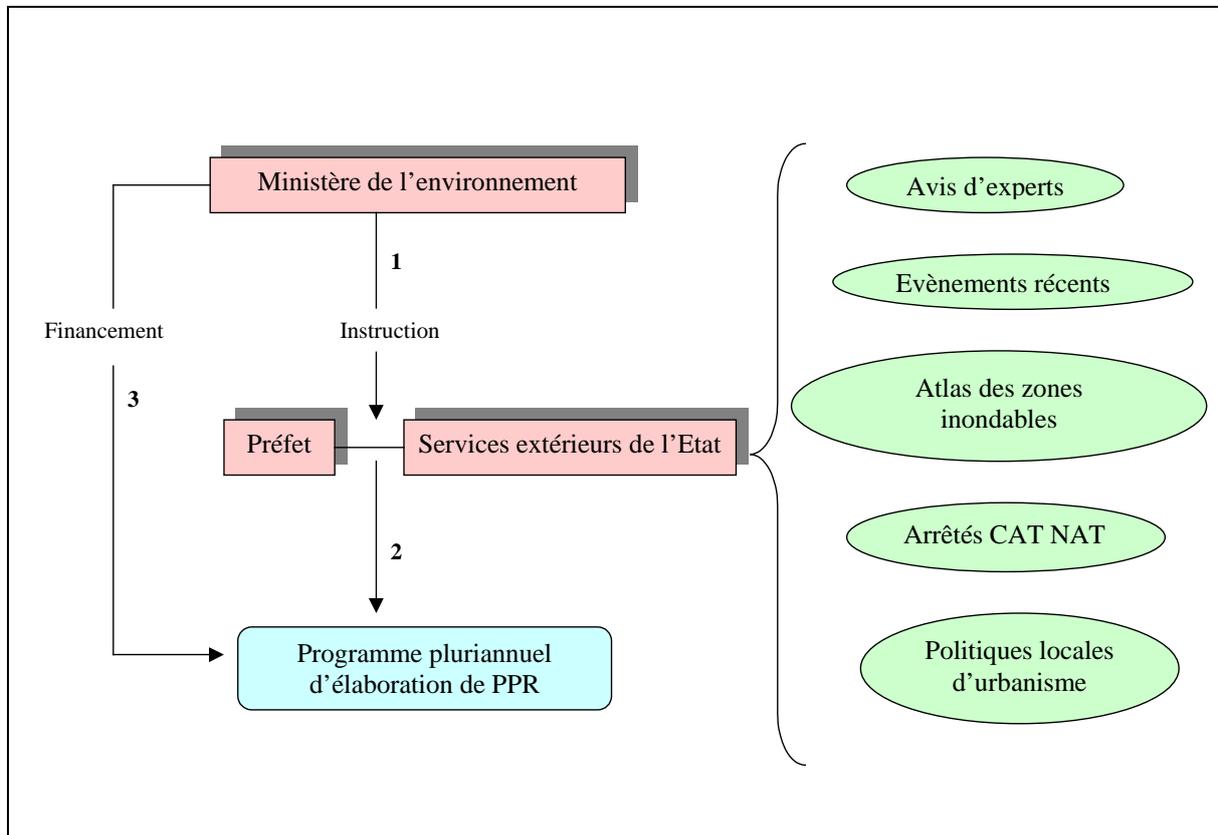
Parfois, les problèmes rencontrés sont relatifs à la hiérarchisation des missions assurées par les services déconcentrés de l'Etat : en fonction de la priorité accordée à la gestion des risques naturels dans un département, des moyens peuvent en effet être dégagés en conséquence.

---

<sup>314</sup> La plupart des départements possède désormais un atlas des zones inondables sur fond de plan topographique IGN au 1/25000<sup>ème</sup> parfois agrandi au 1/1000<sup>ème</sup>. Au départ, ces documents sont restés confidentiels et n'étaient pas diffusés. Ils sont aujourd'hui consultables sur le serveur internet du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

<sup>315</sup> A titre d'exemple, on citera le cas du service de restauration des terrains en montagne des Pyrénées Orientales, chargé de la cartographie réglementaire des sites soumis à des crues torrentielles. Compte tenu du manque de moyens en interne, ce service fait appel à des étudiants d'université (DESS d'aménagement) pour réaliser des pré-projets de PPR et sous-traite à des bureaux d'étude la réalisation des études techniques.

Pour les élus locaux, l'engagement d'un processus de concertation sur la gestion des risques présente le danger de s'exposer à la critique. En participant à l'élaboration du document réglementaire, ils endossent la responsabilité des décisions en matière de développement futur. Aussi, préféreront-ils parfois ne pas prendre part au débat pour ne pas être directement associés à des mesures nécessairement impopulaires et dénoncées par les opposants politiques.



**Figure 25 : Le processus d'établissement des programmes départementaux d'élaboration des PPR.**

### 3.2.3 Des notions et des concepts mal perçus

Les simplifications apportées dans la conduite des études, dont le principal élément est la priorité accordée aux approches dites qualitatives, sont mal comprises et donc difficilement intégrées aux pratiques. Pour les services instructeurs, les études qualitatives sont de nature à affaiblir la fiabilité scientifique des résultats et par voie de conséquence leur place dans le processus décisionnel. Dans beaucoup de cas, le recours à la modélisation des phénomènes de crue reste de mise en considérant qu'ainsi l'aléa sera défini plus précisément et ne pourra pas être remis en cause. Sur le terrain, on constate que les services instructeurs ont une position très ferme vis-à-vis de cette question : l'aléa ne doit pas faire l'objet de discussions.

L'élargissement de l'expertise à des connaissances qui ne se rattachent pas aux sciences dures ne va toujours pas de soi. Les difficultés rencontrées précédemment avec l'introduction des données socio-économiques dans la cartographie réglementaire perdurent aujourd'hui encore. Les services instructeurs ne savent pas comment aborder l'évaluation des enjeux liés au risque d'inondation, ni comment interpréter et exploiter les résultats des études correspondantes. Il est vrai qu'aucune méthodologie précise n'est apportée.

L'intégration des connaissances socio-économiques dans la procédure pose le problème fondamental des objectifs visés. Plus globalement, elle renvoie au rôle attribué à la cartographie réglementaire. Si l'on considère que le PPR est simplement un outil de définition d'un zonage du territoire en fonction du risque, alors la connaissance de l'aléa est suffisante. En revanche, si l'on estime que ce document doit aider à définir une nouvelle politique d'aménagement des espaces soumis à l'aléa hydrologique, dans ce cas une analyse des conséquences socio-économiques du PPR se justifie.

Lorsque des études de ce type sont réalisées, les connaissances acquises ne sont pas utilisées pour la définition du zonage réglementaire. Dans le meilleur des cas, la représentation des enjeux se traduit par une carte de l'occupation des sols améliorée ou remise à jour. Elle n'apporte pas d'informations nouvelles aux communes. Parfois les investigations sur cette thématique sont engagées uniquement en cas de contestation des élus locaux ou des habitants vis-à-vis du projet proposé par l'Etat. Deux situations ont ainsi été rencontrées (Reliant, Hubert et Ledoux, 2001) :

- dans le cas du PPRi de Redon (Ille-et-Vilaine), une contre-expertise a été réalisée à l'initiative d'une association de riverains critiquant le projet ;
- dans le cas du PPRi de la ville nouvelle du Val de Reuil (Eure), une étude complémentaire a été engagée par le service instructeur afin d'argumenter le bien-fondé du PPR.

Une analyse des enjeux liés à l'occupation des sols et de la vulnérabilité face au risque peut pourtant avoir sa place dans le processus de concertation, car l'essentiel des débats durant l'élaboration de la cartographie réglementaire se focalise autour des questions de développement local et d'urbanisation future. Elle peut être l'occasion d'inscrire le PPR dans une démarche de projet urbain et de gestion de territoire (le développement souhaité par la commune, les vocations données aux espaces rendus inconstructibles, le niveau de protection à apporter, les mesures compensatoires à mettre en œuvre, ...). De notre point de vue, une telle analyse constitue une opportunité pour créer les conditions d'une appropriation active de la réglementation, tant recherchée par ailleurs<sup>316</sup>.

La notion de bassin de risque est également mal comprise sur le terrain. Sa prise en compte a pour but d'inscrire le PPR dans une stratégie de prévention des inondations à l'échelle du bassin versant ou d'un tronçon de vallée plutôt qu'au niveau de la commune seule. Elle suppose donc la réalisation d'une étude hydraulique globale qui, de fait, ne peut être entièrement de nature qualitative. On se sert ici de la cartographie réglementaire pour initier une démarche de gestion de bassin versant prévoyant des mesures de contrôle des écoulements, d'entretien de rivière, etc. Mais la vocation du PPR qui est perçue sur le terrain est avant tout de définir des mesures de contrôle de l'occupation des sols dans les zones à risque. Tout naturellement, les services instructeurs concentrent donc leurs investigations sur la vallée alluviale (assimilée au lit majeur du cours d'eau) pour établir un zonage des secteurs touchés par une inondation de période de retour donnée. Les mesures de prévention, de

---

<sup>316</sup> La thèse de Claire Reliant, qui a démarré au CEREVERE en 1999, traite précisément de ces questions en formulant comme hypothèse de recherche que les connaissances socio-économiques d'un territoire transforment le processus d'élaboration du PPR et le contenu du document. Ce doctorat est co-dirigé par Corinne Larrue (Université de Tours, CESA) et Gilles Hubert.

protection et de sauvegarde qui en découlent sont définies alors localement (à l'échelle des communes) et non globalement (à l'échelle du bassin).

### 3.2.4 Une méthodologie incomplète

La démarche d'élaboration du PPR autorise une prise en compte du caractère pluri-actorial de la gestion des risques. Les services instructeurs sont invités à constituer progressivement un réseau de partenaires par l'intermédiaire de contacts répétés et de réunions de travail. Il est rappelé à ce sujet que si les maires sont des interlocuteurs privilégiés, d'autres catégories d'acteurs peuvent également être impliquées : les responsables d'associations de riverains et de protection de la nature, les représentants d'activités économiques et les dirigeants de structures intercommunales<sup>317</sup>.

Au delà de ces grands principes, aucun mécanisme institutionnel n'est proposé pour rendre opérationnelle la démarche de concertation. Par exemple, on ne prévoit pas la création d'une instance de préparation de la décision composée de diverses catégories d'acteurs. Aucune règle n'est donnée sur la façon d'encadrer les activités inhérentes à l'organisation et à la conduite d'un processus de décision multiactorial.

La seule proposition concrète, formulée dans le guide méthodologique de 1999, concerne la formalisation d'une structure d'expertise. Les services instructeurs sont en effet incités à réunir un groupe de travail pluridisciplinaire qui serait composé de membres de différentes administrations intervenant dans le domaine de la gestion des risques et qui associerait éventuellement des personnalités qualifiées. Cette structure serait constituée « *pour rassembler la mémoire collective et concentrer les moyens disponibles afin d'optimiser les investigations et les projets de zonage* ».

### 3.2.5 Des freins contextuels

Les décisions produites dans le cadre des PPR se fondent, en théorie au moins, autant sur des accords locaux que sur une connaissance objective du risque.

Pour l'heure, cette approche se heurte à la montée en puissance des principes de responsabilité pour faute, négligence ou imprudence. Les autorités publiques peuvent désormais être rendues responsables des effets de catastrophes naturelles, dans la mesure où elles n'auraient pas ou insuffisamment pris les dispositions qui leur incombent pour prévenir les effets d'un risque de grande ampleur. L'absence d'expropriation pour cause de risque naturel majeur, de mise en œuvre d'un plan de prévention des risques ou d'information suffisante des populations exposées est considérée comme une faute (Guettier, 1996).

Dans ce contexte, la solidité de l'expertise scientifique et technique offre un rempart pour l'administration comme pour les élus locaux (les décisions prises au vu d'études sérieuses et approfondies sont moins fragiles car moins facilement remises en cause).

---

<sup>317</sup> Il est intéressant de noter que le guide méthodologique de 1999 (page 64) illustre l'importance à accorder au dialogue à l'aide d'un contre-exemple tiré d'un document établi à la suite d'une mission que l'Etat a confiée à un groupement de bureaux d'études. Il relate deux actions de médiation, intervenues lors d'un conflit opposant les services instructeurs d'un côté et les élus et la population de l'autre. Les deux actions en question sont le PPR de St-Martin-d'Ardèche et le PIG de St-Pierre-des-Corps. Cette opération a ensuite fait l'objet de la publication d'un rapport qui a été diffusé aux services instructeurs (NICAYA et Institut COHERENCES, 1998).

De la même manière, le développement de la responsabilité juridique est un facteur qui vient renforcer la position de l'Etat dans son refus de « *négozier le risque* ». On considère en effet que la désignation du ou des responsables en cas de crise est plus délicate lorsque le projet est issu de la négociation.

### **3.2.6 Les grands absents du débat : les usagers et la société civile**

Parce que le PPR intervient sur des domaines de compétence principalement dévolus aux communes (urbanisme, sécurité civile, etc.), son élaboration implique nécessairement des discussions avec les élus locaux. On peut cependant s'étonner de la faiblesse de la concertation en direction des habitants et des responsables d'activité situés dans les secteurs inondables, qui sont les premiers concernés par les décisions du PPR.

Leur avis n'est formellement requis qu'au moment de l'enquête publique. Mais cette procédure, qui prétend donner la parole aux populations, les tient en pratique à distance de la prise de décision (Blatrix, 1996). Cette distance est accentuée par l'absence de liens obligés entre l'avis du public et celui du commissaire enquêteur, mais aussi par les limites des recours possibles contre la démarche de consultation et ses conclusions. En outre, l'information sur le contenu du PPR n'est accessible que si le public va la chercher. Comme il s'agit toujours d'une consultation en aval du projet, elle exclut tout débat possible sur son opportunité.

On peut légitimement penser qu'une participation active du public au processus de décision est un moyen de sensibilisation aux risques. A ce égard, Geneviève Decrop (1998) considère que la montée en puissance des phénomènes de victimisation et la multiplication des procès pénaux après accident peuvent être envisagées comme une sorte de réponse (après la crise) à l'absence de représentation du citoyen dans les instances de prévention (avant la crise).

La constitution d'une « scène locale du risque », entendue comme un espace de mobilisation des acteurs sociaux (Decrop et al, 1997), n'est jamais initiée volontairement par les pouvoirs publics. Elle survient en réaction à une situation conflictuelle (par exemple, en cas de contestation d'un document approuvé par l'Etat) ou lors d'une crise (par exemple, une demande de protection suite à un accident). Dans sa forme actuelle, le processus de décision relatif au PPR ne permet pas d'éviter en amont la survenance de telles situations.

De la même manière, les acteurs de la société civile qui doivent intégrer le risque dans leurs pratiques quotidiennes ne sont pas consultés lors de la mise en place du PPR ni invités à participer à son élaboration. On pense en particulier aux professionnels de l'immobilier (notaires, agents immobiliers), aux aménageurs et aux assureurs<sup>318</sup>.

De notre point de vue, ce manque d'ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs constitue une limite à une appropriation active du risque et de la réglementation au niveau local.

---

<sup>318</sup> Les notaires comme les agents immobiliers sont des vecteurs d'information pour les personnes qui souhaitent acquérir un bien (information des clients de l'existence d'un risque potentiel et d'un PPR sur le territoire considéré). La participation des assureurs, quant à elle, peut se justifier au regard de l'évolution en cours du système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. En témoigne l'arrêté du 5 septembre 2000 qui prévoit que, dans une commune non dotée d'un PPR et faisant l'objet du constat de catastrophe naturelle, la franchise applicable sur un contrat d'assurance peut être modulée en fonction du nombre d'arrêtés CAT-NAT pris pour un même risque.

## 4. La procédure réglementaire « risques naturels » à l'épreuve du terrain

La modernisation du dispositif réglementaire de gestion des risques naturels s'est traduite par la création d'un document unique (le Plan de prévention des risques) en remplacement des autres procédures (en particulier le Plan d'exposition aux risques). La réglementation mise en place par l'Etat vise à limiter les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles grâce à la maîtrise de l'occupation des sols. Elle s'inscrit dans une perspective de développement durable en cherchant à préserver les champs d'expansion des crues et à stopper l'urbanisation des zones inondables.

Au delà de ces objectifs généraux, la différence entre les deux procédures peut se résumer ainsi : le PPR met l'accent sur la protection des personnes, à l'inverse du PER qui s'intéressait davantage à la protection des biens.

Sur le plan du processus décisionnel, la comparaison entre le PER et le PPR montre la persistance d'un modèle de régulation traditionnel dans un champ de l'action publique où l'invocation d'une nécessaire définition du risque socialement et économiquement acceptable coexiste avec l'ambition revendiquée de garantir la sécurité des biens et des personnes (au nom de l'intérêt général).

La rhétorique d'inspiration régalienne, s'appuyant sur une définition substantielle du risque, reste dominante. Le passage d'une approche « techniciste » à une approche « pragmatique » de la décision n'est pas complètement réalisé. La procédure PPR doit être expérimentée par les services instructeurs avant d'être appropriée.

Avec la relance de la cartographie réglementaire qui s'est engagée depuis le milieu des années 1990, on perçoit une reprise en main de l'Etat des actions de contrôle de l'occupation des sols dans les zones inondables. L'administration centrale tente également de renforcer son contrôle sur l'action des services instructeurs. Elle se heurte à certains d'entre eux qui voient se réduire leurs marges de manœuvre dans la façon de gérer le risque localement. Les agents des services déconcentrés revendiquent une bonne connaissance des contextes locaux (ils savent où il peut y avoir des dérives en matière de développement urbain dans les zones sensibles aux inondations) et des phénomènes en jeu (les documents d'information préventive et les atlas des zones inondables établis dans chaque département apportent ces éléments). Ils demandent davantage de moyens pour mettre en œuvre une pratique intelligente de la politique de prévention (en terme notamment d'outils méthodologiques adaptés, de formations, d'organisation de réseaux d'échange d'expérience, etc.). Ils souhaitent pouvoir se démarquer de l'utilisation de normes standardisées (la crue de référence retenue pour le zonage, les hauteurs d'eau fixées pour les niveaux d'aléa) afin de tenir compte des particularités locales (hydrologie des sites, pratiques et usages des sols)<sup>319</sup>.

Les services instructeurs perçoivent le PPR comme un outil réglementaire plus simple et plus facilement applicable que le PER. Ils apprécient la possibilité offerte par la procédure de jouer

---

<sup>319</sup> Ces remarques ressortent clairement des entretiens réalisés en 2000 auprès des agents de l'Etat intervenant dans les Pyrénées Orientales : le service de restauration des terrains en montagne qui assure la cartographie réglementaire sur les sites soumis aux crues torrentielles et la direction départementale de l'équipement qui intervient pour les secteurs soumis aux crues de plaine (Hubert, 2001).

sur plusieurs leviers : la prévention, la protection et la sauvegarde. Mais, faute d'instructions claires de la part de l'administration centrale, ils ne savent pas comment utiliser l'ensemble des potentialités de l'outil. Certains ne considèrent que le volet « contrôle de l'occupation des sols dans les zones à risques »<sup>320</sup>.

La réalisation d'études dites qualitatives reste théorique. La volonté de mener des investigations approfondies au sujet de l'aléa reste forte. La peur de voir le prestige de l'Etat et de l'expert entamé est prégnante. La mise en œuvre d'investigations lourdes est toutefois limitée par les moyens financiers attribués aux services déconcentrés pour instruire les procédures<sup>321</sup>.

L'attitude des élus locaux vis-à-vis de la cartographie réglementaire est ambivalente. D'un côté, ils reconnaissent l'intérêt du document qui, une fois approuvé, constitue une forme de sécurité et leur permet d'être moins sous la pression des demandes de permis de construire. De l'autre, ils considèrent que les compétences qui leur ont été dévolues avec la décentralisation sont en quelque sorte mises à mal. Ils dénoncent en fait la façon dont la procédure est engagée (c'est l'Etat qui décide le lancement du PPR puis informe les maires) puis élaborée (faiblesse de la concertation). Ils déplorent également l'absence de mesures d'accompagnement pour compenser les surcoûts et les pertes fiscales générés par le règlement approuvé (contraintes de construction, gel du développement, etc.).

L'ouverture de la procédure PPR à des activités de concertation, constituant une évolution de fond que l'on retrouve aujourd'hui dans la plupart des politiques publiques d'environnement, apparaît au niveau du discours mais pas dans la pratique. Dans le meilleur des cas, on constate que des efforts de communication sont faits : organisation de réunions d'information (avec les élus et la population en amont de l'enquête publique), diffusion d'information (plaquettes, encarts dans les journaux locaux) et rédaction d'un document final plus accessible.

Les recherches que nous avons réalisées montrent que l'on est encore loin de la constitution de « forums hybrides » au sein desquels une négociation sociale et politique du risque pourrait s'établir. La cartographie réglementaire ne résulte pas d'un processus de définition collective du risque acceptable. Elle est le reflet d'un modèle de régulation croisée, qui d'ailleurs à de plus en plus de mal à s'exprimer. En adoptant une vision optimiste sur la situation actuelle, nous pouvons considérer que nous sommes dans une période de mutation où coexistent des pratiques traditionnelles et des innovations à la marge. Celles-ci ne pourront s'exprimer davantage et se renforcer qu'au terme d'une série d'épreuves et d'adaptations sur le terrain.

---

<sup>320</sup> C'est par exemple le cas du PPR du bassin aval de la Vilaine, approuvé en juin 1999 et dont la validité est aujourd'hui contestée par une association regroupant les entreprises d'une zone d'activité située sur la commune de Redon. Cette association a engagé un recours en justice parce que le document ne prend pas en compte la protection du secteur à l'aide de mesures structurelles (Reliant, Hubert et Ledoux, 2001).

<sup>321</sup> En regard de l'enveloppe financière définie par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour réaliser les PPR et des objectifs annoncés (2000 PPR en l'an 2000), on peut en déduire une somme de 100 000 Francs par commune et par PPR. Comparé au coût moyen de réalisation d'un PER (de 200 à 300 000 Francs selon les cas), le budget accordé pour l'élaboration d'un PPR ne permet pas d'engager des études poussées (d'où l'idée de promouvoir des études qualitatives). La mise en place de PPR simultanément sur plusieurs communes constitue une solution pour faire des économies d'échelle ; cela va dans le sens d'un traitement du risque d'inondation à un niveau intercommunal. Dans ce contexte, on peut faire l'hypothèse que l'on pourrait s'acheminer progressivement vers un partage des coûts d'études entre l'Etat (prenant en charge les études de base) et les collectivités (assurant sur leurs propres crédits les études complémentaires jugées nécessaires).



## Chapitre 5 : Le processus de décision et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

La gestion de l'eau est l'un des domaines de l'environnement où les initiatives se sont multipliées pour expérimenter, développer, voire institutionnaliser de nouvelles procédures de concertation. Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) constitue la forme archétypique d'une nouvelle génération de politiques publiques où les objectifs d'action sont négociés et définis à l'issue d'une démarche participative. Il concrétise le passage de politiques normatives, dont le schéma idéal est la définition et l'application de normes en fonction des connaissances scientifiques et des moyens techniques disponibles, à des politiques dites d'organisation, où les décisions qui sont objectivées et les choix d'instruments qui sont opérés portent davantage sur des procédures que sur la définition de contenus substantiels (Lascoumes, 1996). Mais cette évolution ne suppose pas l'abandon pur et simple des approches normatives au profit des démarches organisationnelles. Les deux modes d'action coexistent et se combinent.

Défini par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le SAGE se présente comme l'outil privilégié d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques à l'échelle locale (unités hydrologiques cohérentes). Il s'articule au SDAGE, établi à un échelon supérieur (territoire des agences de l'eau) grâce à la mise en jeu des notions de compatibilité et de prise en compte. Contrairement au SDAGE, la mise en œuvre du SAGE n'est pas obligatoire. De par son caractère facultatif, il est en principe l'expression d'une volonté politique locale.

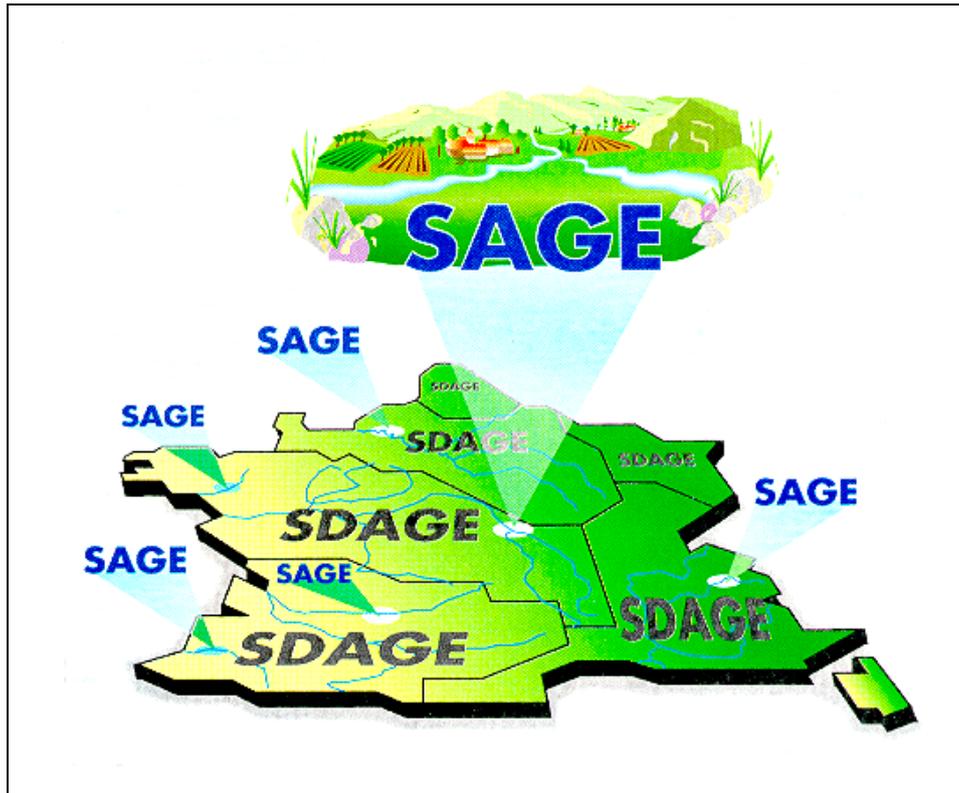
Les textes qui accompagnent sa mise en œuvre, qu'il s'agisse du décret d'application ou du guide méthodologique, donnent à voir un processus d'élaboration standardisé. Sur le terrain cependant, on constate des formes contrastées d'utilisation de la procédure et des pratiques différenciées selon la nature des enjeux de gestion locale de l'eau qui sont à l'origine du lancement d'un SAGE, mais aussi en fonction des acteurs qui sont à l'initiative du projet et qui participent à son élaboration.

Cette procédure s'applique à des contextes locaux très variés, tant sur le plan des milieux aquatiques considérés, des périmètres d'application choisis, que des acteurs impliqués. La diversité des situations rencontrées, combinée au caractère largement expérimental de l'outil au moment où les recherches ont été réalisées, rendent délicate une évaluation globale du caractère innovant de l'outil. C'est à travers une analyse de plusieurs projets de SAGE en cours d'élaboration, que nous avons cherché à montrer dans quelle mesure une concertation élargie entre des acteurs de l'eau permettait l'introduction de nouvelles problématiques de gestion et donnait lieu à la mise en place de programmes d'action cohérents.

Ce chapitre est structuré en deux parties. La première présente la procédure SAGE selon les textes. La seconde dresse un état des pratiques constatées sur le terrain et met en lumière les différents enjeux qui sont associés à l'utilisation de l'outil par les acteurs locaux<sup>322</sup>.

---

<sup>322</sup> Le lecteur est invité à consulter le chapitre 1 dans la première partie du mémoire pour une présentation du contexte général dans lequel s'inscrit la procédure SAGE.



*Figure 26 : Les nouveaux outils de planification (SDAGE et SAGE) et leur emboîtement spatial  
(source : Plaquette Ministère de l'environnement, Agences de l'eau et CSP)*

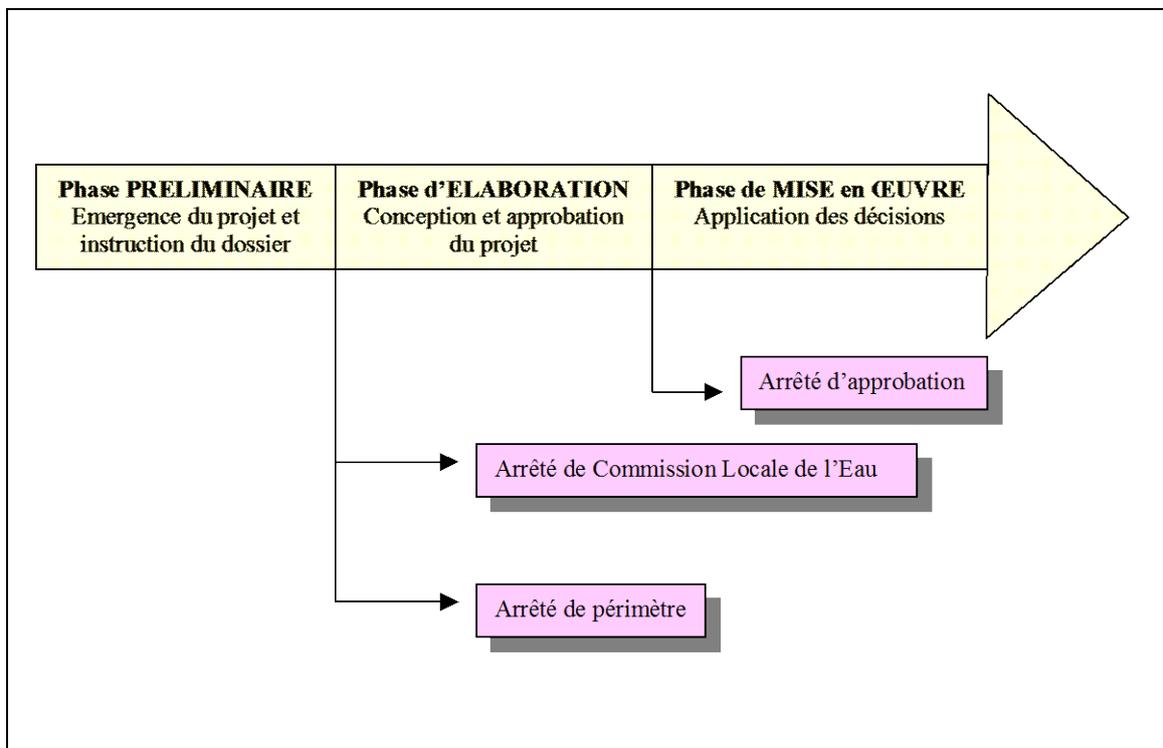
## 1. La procédure de planification selon les textes

La méthode d'élaboration et le contenu des SAGE sont précisés dans le décret d'application de l'article 5 de la loi sur l'eau de 1992 (décret du 24 septembre 1992). De plus, un arrêté ministériel du 10 avril 1995 définit que tout projet de SAGE doit être accompagné obligatoirement de documents cartographiques permettant de traduire les résultats du diagnostic de la situation existante dans le périmètre du SAGE, les choix de la stratégie et des objectifs retenus par les protagonistes du SAGE, ainsi que les actions et les mesures de gestion décidées par ces mêmes acteurs.

Ces textes qui encadrent précisément l'outil de planification laissent a priori peu de marges de manœuvre aux concepteurs des projets. Ils sont accompagnés d'un guide méthodologique pour aider à l'élaboration des SAGE (octobre 1992) et d'un guide cartographique pour aider à la conception des cartes et harmoniser les légendes (mars 1995). Ces deux guides ont été élaborés par le groupe de travail inter-bassins composé de représentants des 6 Agences de l'eau et des 6 DIREN de bassin, de membres du Conseil supérieur de la pêche et du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement<sup>323</sup>.

<sup>323</sup> Mis en place en avril 1992, ce groupe d'experts a notamment pour rôle d'accompagner la mise en œuvre des outils de planification sur le terrain, d'organiser un suivi et un retour d'expérience. Son influence sur la dynamique d'appropriation locale de la procédure SAGE est importante.

L'organisation de la procédure SAGE, prévue par les textes, nous conduit à distinguer la phase préliminaire, la phase d'élaboration et la phase de mise en œuvre (Figure 27).



*Figure 27 : Présentation simplifiée du processus d'élaboration du SAGE*

## 1.1 La phase préliminaire

Cette première phase débouche sur la constitution de la Commission Locale de l'Eau (CLE), structure institutionnelle chargée de l'élaboration du projet, et sur la définition du périmètre du SAGE. Elle peut être décomposée en deux étapes.

L'étape d'émergence porte sur la constitution d'un dossier argumenté qui précise les raisons pour lesquelles il est envisagé de réaliser un SAGE sur un territoire donné. Ce dossier peut être constitué à l'initiative des services extérieurs de l'Etat ou d'une collectivité territoriale, ou par tout autre acteur (une association par exemple). Il n'y a pas de contenu type au dossier préliminaire. Il apporte des informations sur le périmètre envisagé (cohérence hydrographique, recommandations du SDAGE,...), sur la situation en matière de gestion de l'eau (enjeux majeurs, conflits existants,...), sur les institutions en place (l'existence de maîtres d'ouvrage d'aménagement de rivières) et sur les actions déjà menées en matière de gestion de l'eau (par exemple la réalisation d'un contrat de rivière).

Il revient à l'administration (le préfet en relation avec ses services) de décider si le dossier est recevable ou non. En cas d'acceptation, l'étape d'instruction est engagée. Le dossier est alors transmis aux Conseils régionaux, aux Conseils généraux et aux communes concernés par le projet (c'est-à-dire dont le territoire de compétence est inscrit dans le périmètre envisagé) qui ont deux mois pour exprimer leur avis. Le Comité de bassin est également sollicité par le Préfet pour donner son avis.

A l'issue de cette instruction , le périmètre du projet de SAGE est fixé par arrêté préfectoral. Si le territoire du projet porte sur plusieurs départements, un arrêté conjoint des Préfets des départements concernés est pris. Cet arrêté désigne également le Préfet qui sera chargé de suivre l'élaboration du SAGE. Dans un second temps, le Préfet arrête la composition de la Commission Locale de l'Eau (CLE), selon des règles fixées par la loi, à partir de propositions faites par les administrations et/ou les collectivités concernés.

La CLE est la structure opérationnelle chargée de la démarche : organisation des étapes d'élaboration du projet, validation de chacune d'entre elles, arbitrage des conflits, suivi et révision éventuelle du schéma. Le législateur ne lui a pas confié de rôle de maîtrise d'ouvrage (on verra ultérieurement les implications de cette décision). La CLE est composée de 28 à 60 membres (selon la taille du périmètre et les enjeux de gestion) qui sont répartis en trois collèges :

- le collège des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes,...) qui totalise 50% des sièges. Au moins la moitié des représentants de ce collège est nommée sur proposition de l'association départementale des maires. Il comprend au moins un représentant de chaque région et de chaque département concernés ;
- le collège des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations qui totalise 25% des sièges. Il comprend au moins un représentant des chambres d'agriculture et des chambres de commerce et d'industrie. Il compte également au moins un représentant des associations de propriétaires riverains, des associations de pêche et des associations de protection de la nature ;
- le collège des représentants des administrations et de ses établissements publics qui totalise 25% des sièges. Il comprend obligatoirement un représentant du Préfet de bassin et un représentant de l'agence de l'eau.

Les membres de la CLE sont nommés pour une durée de 6 ans et interviennent à titre gratuit. Chaque membre titulaire dispose d'un suppléant. La CLE ne peut valablement délibérer (valider les étapes du projet, prendre des décisions) que si les deux tiers au moins de ses membres sont présents (ou représentés par leurs suppléants).

## **1.2 La phase d'élaboration**

L'élaboration du SAGE est fondée sur la concertation. Il convient donc d'organiser la CLE en conséquence. Le nombre de participants étant important, il est également nécessaire de définir des règles de fonctionnement. A cet effet, un règlement intérieur est mis en place lors de la première réunion de la commission et un président est désigné parmi les membres du collège des collectivités. Les textes juridiques n'apportent aucune précision en matière d'organisation du travail de la CLE. Seul le guide méthodologique fait quelques suggestions à cet égard.

La construction du projet est traduite dans ce document sous la forme de 6 séquences successives :

- **Etat des lieux** : recueil de données existantes décrivant l'état des milieux (données scientifiques et techniques), le contexte juridique (données réglementaires, programmes et procédures en vigueur), les usages de l'eau et des milieux aquatiques, les acteurs concernés et les structures en place.
- **Diagnostic global** : synthèse des données collectées pour mettre en évidence les caractéristiques et les enjeux propres au périmètre (conflits majeurs de gestion de l'eau, compatibilités entre usages de l'eau et préservation des milieux, niveau de satisfaction des usages, potentialités des milieux,...).
- **Tendances et scénarios** : mise en évidence des objectifs de gestion possibles et des moyens à mobiliser pour les atteindre, sous la forme de scénarios contrastés.
- **Choix de la stratégie** : choix consensuel d'un des scénarios proposés en tenant compte de ses implications techniques, économiques, écologiques et juridiques.
- **Produits du SAGE** : formalisation des décisions sous la forme de programmes de travaux, de règles de gestion, de recommandations techniques, de tableaux de bords (pour suivre la mise en œuvre du SAGE) et d'actions de communication (pour informer et sensibiliser le public).
- **Validation finale** : contrôle de la cohérence entre les choix opérés et les prescriptions du SDAGE, ainsi que par rapport à d'autres documents (par exemple les outils de planification du territoire) et programmes (par exemple en relation avec l'assainissement, la gestion des déchets, ...).

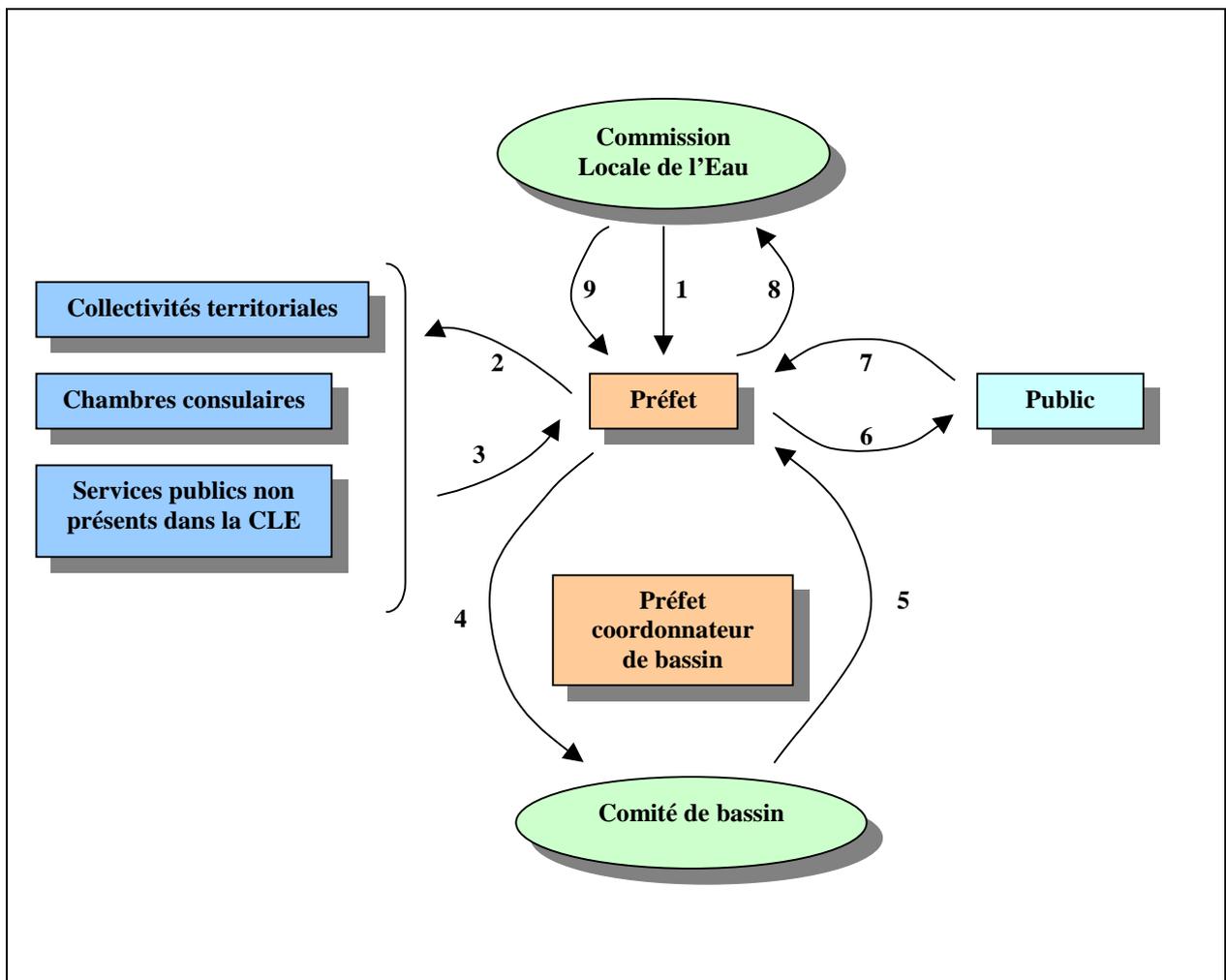
Cette élaboration séquentielle ne correspond pas à la réalité car dans bien des cas les acteurs sont amenés à construire le projet par itérations successives. Par ailleurs, les deux premières séquences mettent en évidence le rôle majeur joué par les connaissances scientifiques et techniques dans la définition des objectifs et le caractère pluridisciplinaire de l'expertise.

### 1.3 La phase d'approbation

Le projet, adopté par la Commission Locale de l'Eau, passe ensuite par une étape d'approbation menée au niveau local par le Préfet chargé du suivi du SAGE. Elle est schématisée par la Figure 28 dans laquelle les numérotations correspondent aux étapes de circulation du projet entre les différents acteurs consultés. Cette phase à caractère administratif peut être explicitée ainsi :

- Le préfet transmet le document pour avis aux collectivités territoriales et aux organisations professionnelles (en particulier les chambres d'agriculture et les chambres de commerce et d'industrie) inscrites dans le périmètre. Il communique également le projet aux services publics non présents dans la CLE. Les institutions consultées ont deux mois pour formuler leur avis.
- Le projet et les avis sont ensuite transmis au préfet de bassin qui soumet l'ensemble au comité de bassin. Ce dernier doit se prononcer en particulier sur la cohérence du SAGE avec le SDAGE.

- Le SAGE et l'ensemble des avis exprimés sont ensuite mis à disposition du public dans les mairies. Le public, informé par voie de presse et par affichage en mairie, a deux mois pour faire ses remarques. Précisons qu'il ne s'agit pas d'une enquête publique.
- Les modifications éventuelles à apporter au projet, pour tenir compte des avis et des observations, sont réalisées par la CLE. Le projet modifié est transmis au Préfet pour approbation (arrêté préfectoral d'approbation du SAGE). Le SAGE approuvé est diffusé à l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et des organisations professionnelles (chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers) inscrites dans le périmètre.



*Figure 28 : Le processus administratif d'approbation du SAGE*

#### 1.4 La phase de mise en œuvre et de suivi

Une fois approuvé, le SAGE entre dans sa phase d'application. Il devient le document de planification de référence dans le domaine de l'eau pendant une durée de 10 ans. Il est opposable aux administrations au sens large, c'est-à-dire les collectivités territoriales, les établissements publics et les services extérieurs de l'Etat.

La CLE poursuit sa mission en assurant un suivi des actions du SAGE et en rédigeant un rapport annuel d'activité qui présente l'état d'avancement de sa mise en œuvre (résultats et perspectives). Elle joue également un rôle de veille dans la mesure où elle est également chargée de suivre les activités des partenaires de terrain (notamment les services de police des eaux) et de mener des réflexions sur les implications des actions du SAGE dans d'autres domaines que celui de la gestion de l'eau (aménagement du territoire, gestion des déchets, gestion des paysages,...).

Le SAGE étant un document prospectif, il n'a pas vocation à être révisé fréquemment. Cependant, en fonction de l'évolution des enjeux de gestion sur le territoire du SAGE, la CLE peut être amenée à modifier le contenu du document. La procédure de révision suit les mêmes modalités que celles liées à l'élaboration.

Pour mettre en œuvre les actions arrêtées par les SAGE, deux possibilités se présentent : faire appel aux maîtres d'ouvrage présents sur le terrain (les collectivités territoriales, les syndicats intercommunaux, les ententes interdépartementales, les syndicats mixtes,...) ou créer un établissement public appelé Communauté Locale de l'Eau, qui rassemble les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés par le SAGE.

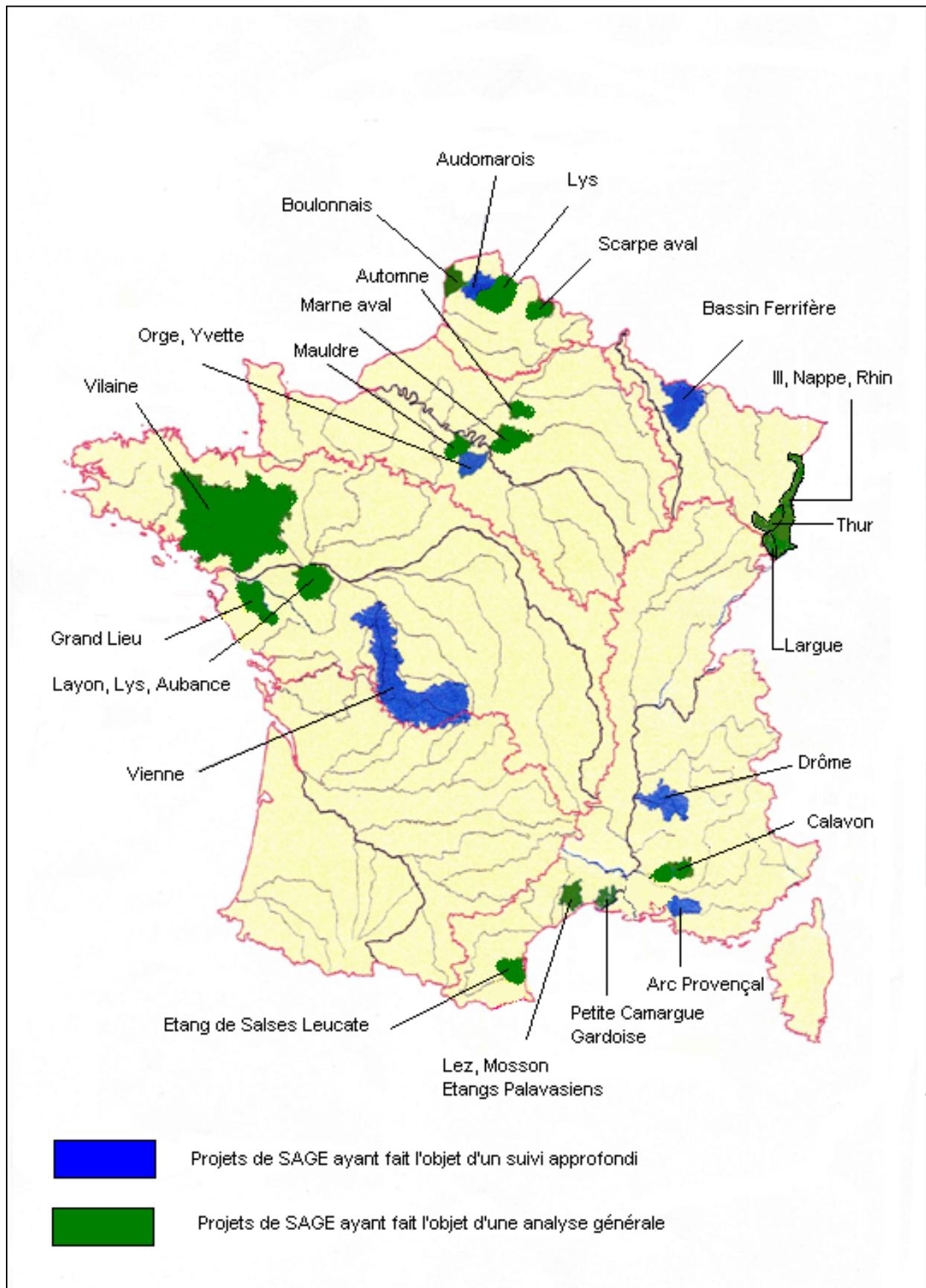
## **2. Le SAGE en pratique**

Nos recherches sur les processus de décision relatifs à l'élaboration des SAGE ont débuté en 1993, au moment où cette nouvelle procédure de planification a vu ses premières applications. De fait, nous avons pu observer en temps réel la façon dont ce nouvel instrument était perçu par les gestionnaires de l'eau (Etat et services extérieurs), par les maîtres d'ouvrage (collectivités territoriales) et par les usagers de l'eau et des milieux aquatiques (associations de protection de la nature, associations de pêche,...). Les différents terrains analysés montrent comment est expérimentée et appropriée la procédure. L'analyse des pratiques a été effectuée en deux temps.

Durant trois ans, un suivi de six projets répartis sur le territoire a été réalisé (Hubert et Greff, 1996). Les études de cas ont été choisies pour permettre l'analyse de différentes configurations de projets du point de vue des territoires considérés (différentes superficies, un nombre variable de collectivités), des milieux aquatiques concernés (aquifères, zones humides, rivières), des enjeux de gestion (lutte contre les inondations, lutte contre les pollutions, préservation des espaces naturels, ...), des acteurs assurant le portage des projets (collectivités locales, services de l'Etat, agences de l'eau) et des facteurs à l'origine du lancement du SAGE (conflit de gestion, poursuite d'actions, ...).

A la demande du Groupe inter-bassin, nous avons organisé en 1997 un premier retour d'expérience sous la forme d'un séminaire d'échange, où une vingtaine de SAGE en cours d'élaboration était représentée (Hubert, 1997). L'ensemble des investigations sur le sujet a permis de montrer la diversité d'usage de la procédure SAGE, en fonction des enjeux locaux de gestion de l'eau.

Les SAGE étudiés sont représentés à l'aide de la Figure 29. Un tableau apporte ensuite des informations sur les caractéristiques des projets : taille des périmètres, nombre de communes concernées, enjeux considérés.



*Figure 29 : Projets de SAGE analysés*



Désignation	Surface	Nombre de communes	Principaux problèmes et enjeux
<b>Bassin Artois-Picardie</b>			
Audomarois	668 Km <sup>2</sup>	72	Protection des milieux remarquables (marais). Gestion de la ressource.
Boulonnais	705 Km <sup>2</sup>	81	Ressources en eau. Littoral. Inondations. Extractions de roches massives.
Lys	1832 Km <sup>2</sup>	225	Inondations. Protection de la ressource. Alimentation en eau potable (AEP). Protection et restauration des milieux aquatiques.
Scarpe aval	624 Km <sup>2</sup>	75	Inondations. Qualité des eaux. Gestion de la ressource. Protection des zones humides.
<b>Bassin Loire-Bretagne</b>			
Lac de Grandlieu	850 Km <sup>2</sup>	44	Protection de milieux remarquables. Eutrophisation. Dépollution.
Layon, Lys et Aubance	1530 Km <sup>2</sup>	78	Restauration des milieux aquatiques. Dépollution. Irrigation.
Vienne	6850 Km <sup>2</sup>	310	Gestion de la ressource. Irrigation. AEP. Hydroélectricité.
Vilaine	10900 Km <sup>2</sup>	515	Gestion de la ressource. Irrigation. AEP. Dépollution.
<b>Bassin Rhin-Meuse</b>			
Bassin Ferrifère	2729 Km <sup>2</sup>	257	Gestion des systèmes aquifères et superficiels. AEP.
Ill, nappe, Rhin	2100 Km <sup>2</sup>	321	Protection de la ressource. Inondations. Restauration des poissons migrateurs. AEP.
Largue	385 Km <sup>2</sup>	68	Qualité des eaux. Gestion des débits d'étiage. Entretien de la rivière. Liaison Saône-Rhin.
Thur	559 Km <sup>2</sup>	42	Qualité des eaux. Etiages. Restauration des milieux physiques.
<b>Bassin Rhône-Méditerranée-Corse</b>			
Arc provençal	727 Km <sup>2</sup>	30	Protection des milieux. Dépollution. Inondations. Liens avec l'Etang de Berre.
Calavon	930 Km <sup>2</sup>	36	Gestion de la ressource. Irrigation. Dépollution. AEP. Inondations.
Drôme	1700 Km <sup>2</sup>	83	Gestion de la ressource. Irrigation. Tourisme. Extractions de granulats. Protection des milieux.
Etang Salses-Leucates	250 Km <sup>2</sup>	9	Protection des milieux remarquables. Sports nautiques. Conchyliculture. Aménagement de l'espace.
Lez-Mosson, Etangs Palavasiens	536 Km <sup>2</sup>	43	Préservation des milieux aquatiques. Inondation. Dépollution. Gestion qualitative. Urbanisme et grands aménagements.
Petite Camargue gardoise	377 Km <sup>2</sup>	8	Protection des milieux aquatiques remarquables. Maîtrise du fonctionnement hydraulique. Restauration de la qualité des eaux superficielles et souterraines.
<b>Bassin Seine-Normandie</b>			
Automne	287 Km <sup>2</sup>	39	Qualité des eaux. Assainissement. Eutrophisation. Erosion.
Mauldre	420 Km <sup>2</sup>	66	Dépollution. AEP. Inondations.
Marne-aval	880	152	Dépollution. AEP. Inondations. Extraction des alluvions.
Orge-Yvette	1300 Km <sup>2</sup>	116	Développement de l'urbanisation. Assainissement des eaux usées et pluviales.

Tableau 18 : Principales caractéristiques des SAGE étudiés.

Compte tenu de la variabilité des terrains d'application de la procédure, il est délicat de procéder à une comparaison exhaustive des documents produits. S'agissant dans tous les cas de projets en cours d'élaboration, il est impossible d'évaluer leur impact sur le terrain. L'analyse portera donc sur une comparaison des processus de mise en place des SAGE en retenant trois critères : le degré de décentralisation, le degré d'innovation administrative et le degré d'intégration de l'environnement. Auparavant, un bilan général de l'avancement des SAGE en France est présenté.

## 2.1 Un bilan général de la situation

Les bilans réalisés régulièrement par la Direction de l'eau du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement font état d'une situation qui amène à un double questionnement : la procédure SAGE est-elle réellement promue par l'administration et est-elle appropriée localement ? Quelques éléments de réponse peuvent être retirés de l'analyse comparative proposée ensuite (de 2.2 à 2.4).

En comparant les états d'avancement établis par le Ministère de l'environnement durant la période 1995-2000 (voir tableau 19), on a l'impression d'être passé d'une phase d'engouement (liée sans doute à la nouveauté de l'outil) à une phase de doute quant à l'intérêt d'engager une procédure qui, bien que porteuse de potentialités, est jugée très lourde sur le plan administratif. En cinq ans, seulement deux SAGE ont été approuvés. On constate également une diminution du nombre de projets en phase d'émergence et une faible progression du nombre total des SAGE. En première approche, cette progression peut sembler normale, dans la mesure où les projets en phase d'émergence passent ensuite en phase d'instruction. Mais cela signifie également que le processus n'est pas alimenté par de nouveaux projets. D'une certaine manière, on peut en déduire le manque d'intérêt accordé à la procédure ou les réticences des acteurs locaux à s'engager dans des approches de planification des hydrosystèmes.

Dates	Phase d'émergence	Phase d'instruction	Phase d'élaboration	Phase de mise en œuvre	Total
Janvier 1995	43	20	5	0	68
Avril 1995	40	23	8	0	71
Octobre 1995	35	24	12	0	71
Fin 1996	33	25	22	0	80
Avril 1997	34	21	25	0	80
Fin 1997	29	21	32	1	83
Juin 1998	27	23	35	1	86
Fin 1998	26	26	34	1	90
Juin 1999	27	21	43	1	92
Avril 2000	25	21	49	2	97

**Tableau 19 : Evolution dans le temps des projets de SAGE sur l'ensemble de la métropole**  
(source : MATE, Direction de l'eau)

Il est vrai qu'à la naissance de l'outil, les divergences de vue qui se sont manifestées entre les agences de l'eau ont eu un impact sur le comportement des acteurs locaux vis-à-vis de la

procédure. Parce qu'elles étaient en pratique chargées d'élaborer les SDAGE, les agences de l'eau se sont retrouvées en position de promouvoir les SAGE ou au contraire de s'opposer aux initiatives locales sur leurs propres territoires<sup>324</sup>. En accord avec les préfets de bassin, plusieurs agences ont fait valoir que les schémas directeurs devaient être approuvés avant le lancement de projets de SAGE. Certaines ont également prédéterminé les unités territoriales devant faire l'objet de SAGE en retenant seulement des critères de cohérence physique. D'autres en revanche, ont eu le comportement inverse. Elles n'ont pas entravé la volonté des acteurs locaux et ont mis en place très rapidement des systèmes d'aide financière pour la réalisation des études nécessaires à l'élaboration des projets. Cette différence d'attitude se retrouve dans les chiffres portés dans le tableau 20.

<b>Bassins</b>	<b>Phase d'émergence</b>	<b>Phase d'instruction</b>	<b>Phase d'élaboration</b>	<b>Phase de mise en œuvre</b>	<b>Total</b>
Adour-Garonne	9	1	1	0	11
Artois-Picardie	0	6	2	0	8
Loire-Bretagne	4	4	10	0	18
Rhin-Meuse	0	1	3	0	4
Rhône-Méditerranée-Corse	6	3	14	1	24
Seine-Normandie	8	7	4	0	19
D.O.M.		1	1	0	2
<b>Ensemble métropole</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>86</b>

*Tableau 20 : Etat d'avancement des SAGE en juin 1998*  
(source : MATE, direction de l'eau)

## 2.2 Une décentralisation en filigrane

Le SAGE est une procédure facultative dont la mise en œuvre est en principe l'expression de la volonté politique des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il s'inscrit donc dans la logique de décentralisation des compétences en matière d'aménagement du territoire. Cependant, sur le terrain on peut remarquer que l'Etat mais aussi les agences de l'eau jouent un rôle déterminant dès de la phase d'émergence des projets. Ils peuvent en effet favoriser le lancement du SAGE (par exemple en apportant leur soutien technique pour rédiger le dossier préliminaire) ou freiner les velléités des élus locaux (par exemple en retardant l'instruction du dossier). Sur les vingt projets analysés, trois types de situations sont apparues :

- l'Etat (via ses services extérieurs) est directement à l'origine d'un seul projet. Cette initiative unilatérale est liée à l'existence de problèmes majeurs de gestion de l'eau, au manque de motivation des collectivités locales concernées et à l'absence de structure intercommunale pouvant assurer un rôle de maîtrise d'ouvrage ;
- les élus des collectivités territoriales (régions et départements) et des établissements publics de coopération intercommunale (ententes interdépartementales, syndicats mixtes,

<sup>324</sup> Dans les textes, l'élaboration des SDAGE est confiée aux comités de bassin. Concrètement, ils ont fait appel aux techniciens des agences de l'eau qui ont travaillé en « tandem » avec les DIREN de bassin.

syndicats intercommunaux) sont directement à l'origine de onze projets. Ils font suite à des expériences de gestion menées précédemment (en particulier des contrats de rivière) ;

- dans les huit autres cas, le projet a été lancé conjointement par l'Etat et/ou l'agence de l'eau et les collectivités. Cette intervention conjointe traduit des situations où les élus locaux hésitent encore à s'engager dans un processus de gestion de l'eau à l'échelle intercommunale. Ils accompagnent le projet sans en être le moteur.

Le SAGE constitue en quelque sorte le faire-valoir d'options politiques et techniques de gestion de l'eau. Pour les services chargés de la police des eaux, il est parfois considéré comme un instrument permettant de rationaliser les actions de l'Etat dans ce domaine et de renforcer les coopérations inter-services. De leur côté, les élus locaux voient dans le SAGE un moyen de combler une absence de solidarité autour de la gestion de la ressource en eau.

Cette implication différenciée des opérateurs au moment de l'émergence des projets se retrouve ensuite lorsqu'il s'agit de distribuer concrètement les tâches d'élaboration du schéma entre les groupes d'acteurs. On constate une participation accrue des techniciens qui, détenant les capacités d'expertise, prennent tout naturellement en charge le « pilotage » des projets et assurent l'animation de groupes de travail. Trois cas de figure se présentent sur le terrain, dans des proportions sensiblement égales :

- un pilotage assuré par des techniciens des collectivités territoriales et/ou de leurs groupements ;
- un pilotage entièrement assuré par des techniciens de l'Etat et des agences de l'eau<sup>325</sup> ;
- un pilotage mixte organisé par des techniciens appartenant aux groupes précédents.

L'élaboration du SAGE ne se limite pas à une démarche exclusivement technique. Elle présente également une dimension politique. A cet égard le rôle du président de la CLE est fondamental pour créer une dynamique de projet. Son implication concrète dans la mise en place du projet (participation régulière aux réunions techniques, animation de réunions de concertation et de débats sur le terrain) est très variable selon les cas. Il en est de même pour l'ensemble des représentants du collège des collectivités dont la participation aux réunions plénières de la CLE n'est pas régulière. Globalement, leurs motivations sur ce type de projets reste faible, en comparaison à d'autres domaines tels que l'aménagement du territoire ou le développement économique. L'implication des élus (conseillers régionaux et généraux en particulier) au moment de l'élaboration du document constitue un enjeu de taille car elle conditionne en partie la possibilité d'obtenir ensuite des financements pour la mise en œuvre des actions du SAGE (ce sont les futurs partenaires financiers).

### **2.3 Une innovation institutionnelle partielle**

Pour évaluer si le SAGE constitue un nouveau mode d'action publique dans le domaine de l'eau, on a procédé à l'examen des objectifs implicites et explicites assignés au schéma lors de

---

<sup>325</sup> Du côté de l'Etat, ce sont des agents de la Direction régionale de l'environnement (DIREN) ou de la Mission inter-services de l'eau (MISE) qui interviennent. La MISE regroupe au niveau d'un même département les différents services extérieurs de l'Etat exerçant des compétences dans le domaine de l'eau (DDE, DDAF, DDASS).

son élaboration. Ces objectifs ont été saisis à travers l'analyse des périmètres instaurés, des modalités de financement retenues et de la réorganisation des réseaux d'acteurs qui s'est opérée à cette occasion.

Le fait d'engager l'élaboration d'un SAGE conduit les acteurs locaux (en particulier ceux appartenant aux services de l'Etat et aux collectivités territoriales) à se positionner clairement vis-à-vis de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sur un bassin donné et à exprimer publiquement leur volonté de réorienter les usages de la ressource. Leur engagement dépend non seulement du contexte local mais aussi de l'histoire du site.

Les projets de SAGE ne naissent pas ex-nihilo. Ils sont motivés soit par l'existence de conflits de gestion, soit par la volonté de poursuivre des actions déjà engagées à travers d'autres procédures. Ces motivations influent directement sur la définition des périmètres de mise en œuvre des projets ainsi que sur la composition des CLE.

L'existence de conflits de gestion de la ressource est directement à l'origine de plus de la moitié des projets de SAGE. Il peut s'agir soit d'un conflit central qui concerne l'ensemble d'un bassin versant et autour duquel se cristallisent les points de vue des acteurs (par exemple la disponibilité de la ressource pour satisfaire un ensemble d'usages, la mauvaise qualité générale de l'eau), soit de conflits plus diffus et répartis dans l'espace (par exemple des points noirs de pollution, des risques d'inondation localisés,...).

Mais si les conflits jouent un rôle déclencheur, ils peuvent également constituer un facteur de blocage insurmontable lorsqu'ils sont trop saillants. Ils donnent d'entrée de jeu un caractère polémique au lancement du SAGE. Dans ce cas, des actions de « désamorçage » sont nécessaires avant d'engager la procédure (négociations préliminaires, réalisation d'une pré-expertise,...). Ces préliminaires nécessitent du temps et l'émergence du SAGE prend alors de un à deux ans selon les cas<sup>326</sup>.

Le recours au SAGE ne permet pas nécessairement de résoudre les conflits de gestion de la ressource. Dans certains cas, ils sont écartés du débat afin de ne pas faire voler en éclat la CLE. Cependant, le SAGE permet de mettre sur le devant de la scène des problèmes qui, dès lors, ne peuvent plus être ignorés. D'une certaine manière, les milieux naturels se trouvent « instrumentalisés ».

Lorsque l'opération prend naissance dans le but de poursuivre des actions de gestion déjà bien engagées, l'émergence du projet est beaucoup plus rapide. On a constaté que le SAGE prenait souvent la suite d'un contrat de rivière. Dans ce cas, il existe déjà un maître d'ouvrage qui intervient à une échelle de bassin versant (par exemple un syndicat intercommunal). Cet historique de gestion constitue un facteur favorable à la mise en œuvre du SAGE qui est considéré alors comme une étape complémentaire à un processus d'intervention existant. On utilise la procédure pour élargir les objectifs de gestion et/ou le territoire d'action, ou encore pour passer d'une approche contractuelle à une approche réglementaire. Dans ce cas de figure, la définition d'une problématique commune de gestion va plus facilement de soi. L'attention

---

<sup>326</sup> On perçoit ici l'importance de l'étape qui précède le véritable engagement de la procédure (phase préliminaire). Elle permet d'analyser la pertinence de l'outil par rapport aux enjeux perçus et aux objectifs que l'on se fixe a priori. Elle est également l'occasion d'aborder en amont certains aspects pratiques (identifier les sources de financement mobilisables, examiner les possibilités en matière de maîtrise d'ouvrage des études à réaliser, étudier la composition d'une CLE représentative du périmètre pressenti). Elle permet enfin d'engager certaines opérations préalables : actions de sensibilisation des acteurs locaux (information en amont de la consultation officielle des communes), études ou expertises nécessaires à la construction d'un argumentaire, etc.

des opérateurs se concentre alors sur la mise en commun d'une expertise, sur la recherche d'objectifs de gestion consensuels, sur l'organisation des réseaux d'acteurs, etc.

Le choix du périmètre d'application du SAGE est issu d'une recherche de cohérence entre des critères physiques (unités hydrographiques ou hydrogéologiques) et socio-économiques (occupation des sols, enjeux liés à l'utilisation de la ressource). Ce choix tient également compte des découpages administratifs, même si ce critère n'apparaît pas explicitement. Il résulte de tout cela :

- des surfaces de SAGE qui varient en moyenne de 500 et 1000 Km<sup>2</sup>, sachant que le plus petit périmètre est de 180 Km<sup>2</sup> (pour l'Etang Biguglia en Corse) et que le plus grand atteint 10900 Km<sup>2</sup> (cas du bassin de la Vilaine) ;
- des territoires institutionnels plus ou moins complexes selon les cas et qui concernent souvent plusieurs départements et parfois différentes régions, voire deux agences de l'eau<sup>327</sup> ;
- un nombre de communes inscrites dans un périmètre de SAGE également très variable, compris entre 8 (la nappe de l'est lyonnais) et 542 (les nappes profondes de la Gironde).

L'examen des modalités de financement des SAGE montre que l'institutionnalisation de la procédure est largement inachevée. La loi sur l'eau n'ayant pas prévu de financements spécifiques pour la réalisation des SAGE, ce sont donc les circuits préexistants qui sont utilisés et adaptés. Les projets font l'objet de subventions publiques en provenance du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (via les contrats de plan), des agences de l'eau (via les programmes d'intervention), des régions et des départements. Les études liées au SAGE sont financées sans difficulté majeure, en revanche ce n'est pas encore le cas pour les actions d'animation et de communication. Les dépenses d'études correspondent en effet à des chapitres budgétaires connus sur lesquelles des subventions peuvent être octroyées, contrairement aux dépenses d'animation et de communication qui font l'objet d'une politique d'aide très variable d'un bassin ou d'une région à l'autre. Les aides publiques sont généralement plafonnées et permettent une prise en charge, dans le meilleur des cas, de 80% du montant des parts subventionnées. Les 20% restant sont assurés par les collectivités qui doivent définir la clé de répartition de cette partie (ce qui se traduit par la signature de conventions entre les collectivités). Ceci étant, il faut pouvoir réunir entre 2,5 et 3 millions de Francs pour assurer l'élaboration d'un SAGE (3 ans en moyenne)<sup>328</sup>.

La CLE constitue avant tout un lieu de débat et d'arbitrage. Elle n'a aucune fonction de maîtrise d'ouvrage et ne peut donc prendre part directement au financement du projet. Il est nécessaire de désigner, ou de créer en son sein, une structure capable de recevoir les subventions et d'engager les dépenses liées à la réalisation des études, à la publication et la diffusion des documents (cartes, lettres d'information, pré-projets et projet définitif), mais aussi celles relatives au fonctionnement et à l'animation de la CLE (salarier un chargé de mission par exemple). Les acteurs locaux font généralement preuve de pragmatisme et

---

<sup>327</sup> La plupart des projets de SAGE intéresse au moins deux départements. Le SAGE du bassin de la Vienne qui couvre trois régions et six départements constitue un cas exceptionnel. Le SAGE de la Nappe de Beauce, à cheval sur le territoire de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et de l'agence Seine-Normandie, fait également figure d'exception.

<sup>328</sup> Précisons que ce montant correspond à une moyenne. Il n'inclut pas le coût de participation des techniciens appartenant à des structures publiques et qui interviennent à titre gracieux (à temps plein ou à temps partiel).

confient ce rôle à une structure préexistante (syndicat mixte, syndicat intercommunal, institution interdépartementale). La création d'une nouvelle instance de maîtrise d'ouvrage reste exceptionnelle. Elle est généralement liée à la défaillance des collectivités locales qui n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le choix d'un opérateur unique ou qui ne s'entendent pas dans la répartition des dépenses.

Concernant la mise en place de la CLE, on notera que la désignation des membres fait forcément l'objet de débats. La présidence de la commission est généralement négociée préalablement à sa première réunion. La rapidité de désignation du président dépend des conditions politiques réunies localement, en particulier la reconnaissance de sa légitimité d'intervention sur ce type de dossier. La constitution du collège des administrations et celui des collectivités ne pose généralement pas de problèmes particuliers. En revanche, la composition du collège des usagers rencontre plus de difficultés car celui-ci regroupe une grande diversité d'acteurs et d'institutions. Ce collège est en fait trop exigü et constitue souvent le facteur limitant de la taille de la CLE<sup>329</sup>. A propos de la dimension de la commission, il est intéressant de noter l'absence de corrélation entre le nombre des participants aux CLE (entre 24 et 60 membres, pour les cas étudiés) et la superficie des périmètres des SAGE (28 membres pour une surface de 287 Km<sup>2</sup>, le même nombre pour une superficie de 2400 Km<sup>2</sup>, 36 membres pour un périmètre de 100 Km<sup>2</sup>). La taille des commissions dépend des enjeux de gestion identifiés sur le territoire et non de l'étendue géographique du projet.

La qualité d'élaboration du schéma est conditionnée en partie par l'organisation structurelle mise en place à l'intérieur de la CLE. Si les décisions sont prises en réunions plénières (délibérations sur les objectifs, validations des étapes de travail, approbation du document), le travail d'élaboration à proprement parlé est pris en charge par différentes cellules exécutives, qui sont placées sous l'autorité du président de cette structure (voir figure 30) :

- Le bureau est composé du président et de membres des trois collèges (soit environ une douzaine de personnes). Il prépare les délibérations de la CLE, discute et valide les options qui sont prises.
- Le secrétariat administratif et technique est composé généralement de techniciens (trois à quatre personnes). Il prend en charge l'organisation des réunions et la rédaction des compte-rendus, il prépare les cahiers des charges et les marchés des études, il assure le suivi régulier des études en cours.
- Les groupes de travail (thématiques ou géographiques selon les cas) sont constitués de membres des trois collèges de la CLE. Chaque groupe, animé par un membre du secrétariat technique et administratif ou un membre du bureau (dans ce cas il s'agit souvent d'un élu), est chargé de mener les réflexions sur un sujet ou sur un secteur géographique donné. Ces commissions sont parfois ouvertes à des acteurs qui ne sont pas membres de la CLE.

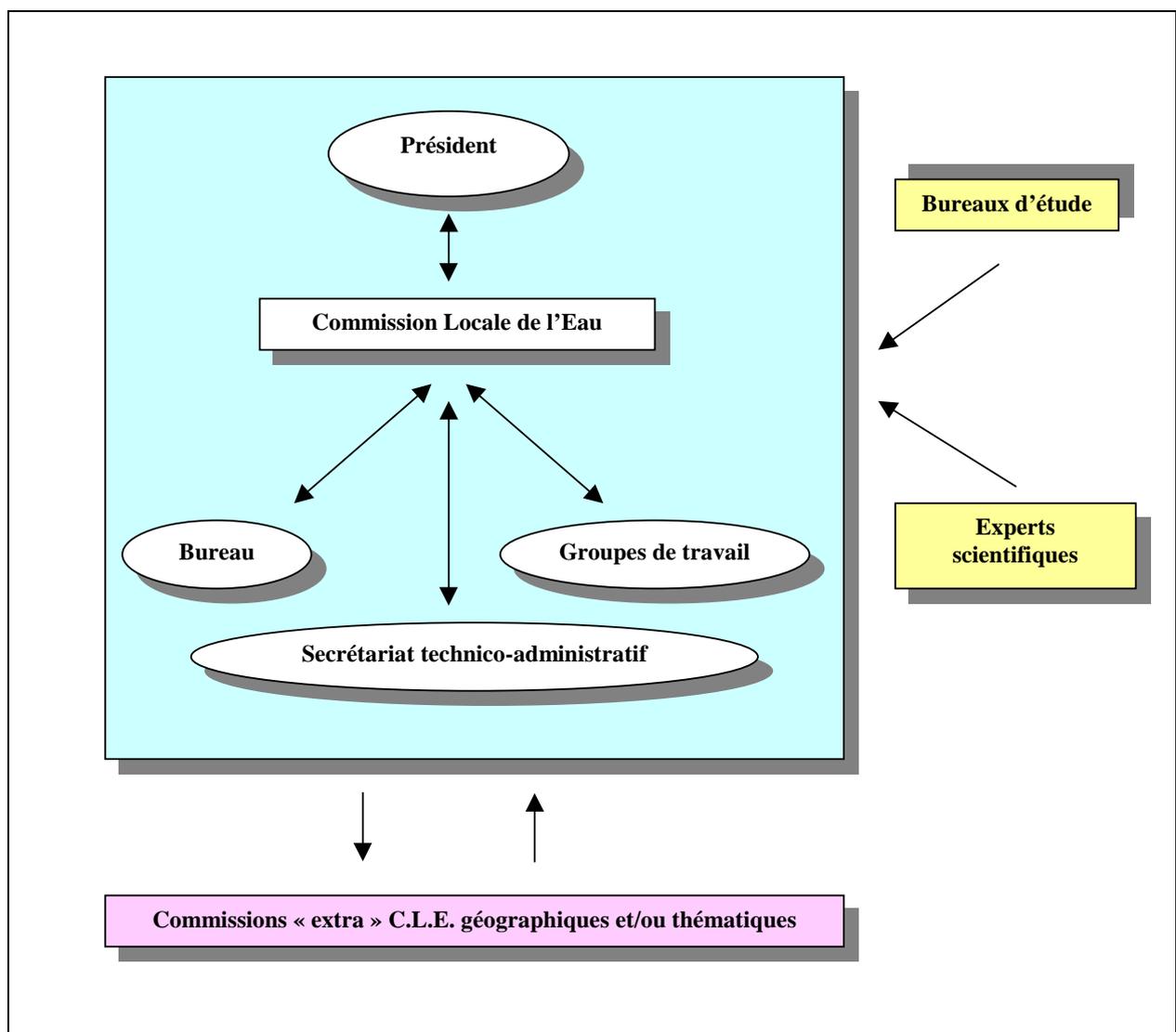
L'intérêt d'animer le processus de décision et donc d'avoir un chargé de mission pour assurer cette fonction sont aujourd'hui clairement démontrés sur le terrain. Selon les cas, ce rôle est assumé selon les cas par un technicien appartenant à la structure de maîtrise d'ouvrage du projet, par une personne embauchée par cette même structure (création d'un poste), par un

---

<sup>329</sup> En effet, si un nouvel usager revendique d'être présent dans la commission, cela implique au total quatre membres supplémentaires.

agent de l'administration mis à disposition de la CLE pour la durée d'élaboration du SAGE (technicien d'un service extérieur de l'Etat ou de l'agence de l'eau), ou par un bureau d'étude extérieur.

La fonction d'animation nécessite un véritable savoir-faire car elle présente plusieurs facettes : assurer le suivi des études techniques (vérifier l'adéquation entre les cahiers des charges et les résultats des études, respecter le planning de travail) et veiller à avoir des rendus clairs des études ; traduire les résultats sous des formes communicables et compréhensibles par des non-spécialistes ; communiquer autour du SAGE (présence sur le terrain, diffusion d'information,...) ; entretenir des liens privilégiés avec les différents membres de la CLE (en particulier avec le président et les administrations), etc. En pratique on constate pourtant que cette fonction est souvent confiée à un jeune chargé de mission sans expérience particulière dans le domaine.



*Figure 30 : Organisation type d'une Commission Locale de l'Eau.*

## 2.4 Une intégration de l'environnement incomplète

Le SAGE est destiné à favoriser la mise en place d'une gestion globale de l'eau et des milieux aquatiques<sup>330</sup>. On peut donc attendre de lui qu'il améliore la prise en compte de l'environnement dans les projets, aborde de nouvelles problématiques de gestion, propose de nouveaux modes d'expertise et implique de nouveaux acteurs. Le constat que l'on peut faire à cet égard est pour le moins contrasté.

Les méthodes de travail sont plus ou moins « intégrées » selon les cas. Pour la moitié des SAGE en cours d'élaboration, les approches sectorielles de gestion de l'eau restent prégnantes et se retrouvent dans les modalités de conception des documents. Tout d'abord, les commissions de travail prennent en charge les thèmes de gestion de l'eau de façon sectorielle (qualité des eaux, hydrologie-hydraulique,...). Ensuite, l'élaboration du projet suit un déroulement séquentiel : les six étapes inscrites dans les textes se succèdent dans l'ordre proposé. Enfin, la priorité est donnée aux réflexions techniques et l'accent sur les études. Pour l'autre moitié des projets, on observe un début de distanciation vis-à-vis des modes d'expertise traditionnels. Les efforts d'intégration qui sont faits se traduisent par la mise en place de commissions de travail organisées autour de thèmes transversaux (usages de l'eau, gestion globale de la ressource, gestion des espaces urbains/ruraux,...). Pour ces mêmes cas, le formalisme de la procédure est remis en cause : plusieurs étapes de travail sont menées de front et on procède par itérations successives pour affiner les objectifs et proposer des actions. Ces approches plus intégrées se retrouvent dans les cas de SAGE pour lesquels une base de connaissance importante préexiste (la nécessité d'engager des études approfondies est dans ce cas moins forte et on peut mettre l'accent sur la concertation). L'outil fait donc l'objet d'une réappropriation locale, même si celle-ci reste partielle. Aussi, peut-on assimiler le SAGE à un processus de concertation/négociation et non y voir uniquement une procédure de planification à caractère réglementaire.

Les questions de restauration et de protection des milieux naturels n'apparaissent jamais comme l'un des objectifs prioritaires des SAGE. Elles sont même parfois totalement absentes des projets. Parmi les vingt exemples étudiés, il y est fait explicitement référence dans huit cas. Les thèmes traditionnels de la gestion de l'eau constituent les objectifs majeurs des SAGE avec, par ordre de priorité, la lutte contre la pollution, la lutte contre les inondations et le soutien des étiages. Dans trois cas uniquement, les projets visent des objectifs qui dépassent la gestion de l'eau pour s'inscrire explicitement dans un cadre d'aménagement du territoire et de développement local.

Quelle que soit la méthodologie retenue pour élaborer le projet, l'expertise occupe une place centrale dans le processus de décision. Qu'il s'agisse de consolider des acquis ou d'explorer de nouveaux champs de connaissance, les études engagées doivent refléter les objectifs assignés a priori au projet. A ce sujet, on constate une fois de plus que la priorité est donnée aux connaissances techniques et que les dimensions sociales, économiques ou juridiques de l'eau et des milieux sont peu traitées. Indépendamment de cet aspect, le rôle de l'expertise et des études est de favoriser l'émergence d'une représentation partagée du système considéré. L'enjeu principal n'est pas tellement de trouver un accord sur le diagnostic mais plutôt de parvenir à construire collectivement une problématique commune de gestion. Cet enjeu, qui

---

<sup>330</sup> Les SAGE concernent à la fois les eaux superficielles et les eaux souterraines. Ils englobent tous les milieux aquatiques d'eau douce, d'eau saumâtre (étangs arrière littoraux) ou d'eau marine (estuaires, franges littorales). La majeure partie d'entre eux porte cependant sur les cours d'eau.

n'est pas nécessairement perçu comme tel sur le terrain, dépasse les questions d'accès aux informations produites et de traduction des acquis en un langage compréhensible par tous. Il renvoie au caractère pluraliste de l'expertise et à la combinaison des savoirs de spécialistes et des savoirs profanes. Son degré d'expression dépend notamment de la dynamique instaurée au sein de la CLE en matière d'échanges de points de vue et de débats entre les techniciens, les élus et les usagers.

La participation « active » de cette dernière catégorie d'acteurs est très variable selon les terrains. La difficulté d'impliquer les usagers dans le processus d'élaboration du SAGE est surtout visible pour les projets instaurés sur de grands périmètres. La tendance générale est de désigner comme membres permanents de la CLE des représentants des organisations professionnelles (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie) qui interviennent au nom des usagers mais n'expriment pas forcément les points de vue locaux. Bien que présentes formellement dans la CLE, certaines catégories d'usagers (en particulier les associations de protection de l'environnement, les riverains, les associations de consommateurs) restent globalement peu impliquées dans les groupes de travail (en partie pour des questions de disponibilité des individus), contrairement aux organismes consulaires et professionnels. Ce défaut de représentation équilibrée des points de vue en présence pose le problème de l'effectivité de la concertation. On tente d'y répondre en créant des commissions ouvertes sur l'extérieur. Animées généralement par un membre du bureau (parfois par un élu), ces commissions rassemblent à la fois des membres de la CLE compétents sur un thème et/ou concernés par un territoire donné et des acteurs ne faisant pas partie de la CLE. Elles sont d'abord destinées à apporter des informations sur l'avancement du projet et à sensibiliser de nouveaux acteurs à la démarche. Mais ces derniers sont amenés à exprimer uniquement un avis, sans prendre part directement aux décisions. On notera que cette concertation élargie ne concerne pas uniquement les usagers mais également les collectivités locales non présentes dans la CLE. On voit ici l'intérêt de la mise en place des commissions géographiques car elles permettent de délocaliser les débats et de ménager les sensibilités des élus locaux.

Les actions de terrain durant la phase d'élaboration sont souvent indispensables car elles apportent du « *grain à moudre* » pour la CLE et permettent d'asseoir sa légitimité. Compte tenu de la durée de la phase d'élaboration d'un SAGE (en moyenne 3 ans), le maintien de la mobilisation des acteurs autour du projet est difficile. Outre les efforts à réaliser en matière de « *management* » de la procédure, il est important que les activités de la CLE puissent être en relation avec la gestion quotidienne de l'eau sur le terrain. En d'autres termes, la commission locale de l'eau ne doit pas chercher à bloquer ou retarder systématiquement des projets émergents ou en cours de réalisation, dans l'attente de l'approbation du document. Toutefois, elle doit être attentive aux types d'action qu'elle soutient. Dans un cas, on a pu noter que l'engagement du SAGE n'empêchait pas les collectivités de réaliser des actions en contradiction avec la préservation d'un équilibre environnemental (en l'occurrence ici un recalibrage de rivière) et les services de l'Etat de cautionner ce type de pratiques. Mais la plupart du temps, la CLE cherche à devenir un interlocuteur privilégié auprès des responsables de projets locaux afin de réorienter si besoin leur contenu en fonction des objectifs du SAGE.

En somme, l'instauration d'une procédure de planification participative ne garantit pas à elle seule une meilleure prise en compte de l'environnement sur son territoire d'application, ni l'expression de nouveaux modes de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le SAGE présente des potentialités qui, selon la façon dont va être utilisé l'outil, peuvent ou non se manifester concrètement.

### 3. Le SAGE, un outil à la croisée des chemins

La comparaison des modalités d'élaboration de différents SAGE traduit bien les difficultés d'une institutionnalisation de nouvelles formes d'action collective. On peut tout d'abord noter la survivance des modes d'expertises traditionnels (primauté des études sectorielles, présence forte des savoir-faire techniques) mais également l'apparition de nouvelles formes d'expertise (développement d'approches transversales et itératives dans le montage des projets, introduction des activités d'animation et de communication dans le processus de décision). On peut ensuite constater que les questions d'environnement prennent place à part entière dans les projets, sans pour autant jouer un rôle moteur. Enfin, on reconnaît la légitimité d'intervention de nouvelles catégories d'acteurs, même si leur poids dans les décisions demeure marginal.

Sur le terrain, les pouvoirs publics semblent cependant vouloir conserver la maîtrise des processus de décision et de négociation. La lourdeur administrative de la procédure en est la traduction. La méthode d'élaboration du document est standardisée. Les étapes de construction du projet sont balisées. Les modalités de désignation des acteurs admis à participer au processus de décision et les règles de fonctionnement de la CLE sont imposées.

Les négociations sur les projets sont réalisées essentiellement entre les techniciens des administrations (services extérieurs de l'Etat, agences de l'eau) et les élus des collectivités territoriales. L'implication d'autres catégories d'acteurs (en particulier les usagers de l'eau et les associations) reste encore faible. Le consensus sur la co-gestion de la ressource en eau qui existait déjà en pratique (entre Etat et collectivités) se trouve renforcé de fait. On retrouve ici le modèle traditionnel de démocratie représentative où seuls les administrations et les élus sont habilités à prendre des décisions, tandis que les autres acteurs sont amenés à intervenir en tant que groupes de pression.

En fonction de la volonté d'aborder et de traiter les vrais problèmes de gestion, on aboutit à des documents plus ou moins prescriptifs et précis. Au regard du contenu des projets, on peut constater que nombre de décisions prennent la forme de grands principes et traduisent davantage une « philosophie de gestion » que des programmes d'actions aboutis. Lorsque des mesures relativement précises sont décidées, elles restent ancrées dans les logiques techniques et administratives classiques. Il s'agit d'appliquer la réglementation en vigueur ou de construire de nouveaux équipements. Les nouvelles problématiques de gestion des écosystèmes apparaissent à la marge et les politiques alternatives (modification des modes de gestion des milieux aquatiques, promotion des pratiques agro-environnementales, développement des techniques alternatives en assainissement pluvial urbain, lancement de politiques économes en eau,...) sont peu valorisées. C'est une logique de réparation des écosystèmes, plutôt que prévention des impacts infligés à l'environnement, qui domine. Elle témoigne du caractère encore embryonnaire d'une gestion de l'eau de type patrimoniale ou communautaire.

En l'état actuel des recherches, la question de l'évaluation de l'intérêt et de l'efficacité de l'outil en terme de gouvernance locale de la gestion de l'eau reste entière. Comme toute nouvelle procédure, le SAGE doit être expérimenté et approprié par ses utilisateurs. Il présente des possibilités pour faire évoluer les modes d'action publique dans le domaine de l'eau. L'effectivité de ce changement dépend de la volonté des pouvoirs publics de promouvoir l'usage de l'outil et d'exploiter ses potentialités.





## Conclusion de la seconde partie

Au terme de cette seconde partie, consacrée à l'analyse des processus de décision à l'œuvre durant les étapes d'élaboration de deux types de projets de planification, il convient de tirer les principaux enseignements des travaux réalisés.

La prévention réglementaire des risques d'inondation et la gestion concertée des hydrosystèmes bien que portées par des procédures distinctes, se rejoignent en plusieurs points. Les objectifs qu'elles poursuivent sont complémentaires car ils s'inscrivent dans des politiques publiques où l'eau, les territoires et l'environnement sont prégnants. La mise en œuvre de ces outils de planification pose le problème de l'exercice d'une forme de gouvernance à l'échelon local, de la construction collective d'une action publique territorialisée, de l'acceptation sociale et politique des décisions prises et de la gestion solidaire voire communautaire d'un patrimoine commun : la rivière et ses espaces riverains. Ce qui différencie par dessus tout ces deux procédures, ce sont les modalités de prise de décision qui s'y rattachent. Leur comparaison permet ainsi de s'interroger sur la validité du discours général concernant la transformation des modalités de l'action publique.

Les économistes, qui s'intéressent à l'aide à la décision, soulignent le passage d'une rationalité substantielle (où ce sont les résultats des choix qui sont pris en compte) à une rationalité procédurale (pour laquelle le jugement porte sur la façon dont la décision est élaborée). A ce titre, ils ne considèrent plus que les processus de décision sont des phénomènes complètement rationnels et linéaires, avec un décideur unique et clairement identifié qui est capable de calculer l'utilité attendue de différentes options envisageables. Ils notent que la prise de décision résulte d'un compromis entre d'une part, des objectifs et des moyens et d'autre part, des opportunités et des contraintes (Froger, 2000). Ce diagnostic est partagé par certains sociologues et politologues qui analysent la transformation des modes d'action publique. Les uns soulignent la progression d'une conception technocratique à une conception pragmatique de la décision publique (Lascoumes et Setbon, 1996). Les autres font état du passage d'un modèle de régulation croisée à un modèle marqué par l'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996).

Nos recherches montrent qu'une généralisation de ces discours est inopérante ; cela pour au moins deux raisons. En premier lieu, l'évolution des modes d'action publique diffuse plus ou moins selon les domaines d'application. Ainsi, en matière de gestion des risques d'inondation la mise en place des documents cartographiques ne peut être qualifiée de planification participative. En second lieu, on peut trouver pour une même procédure une variabilité de pratiques qui traduit des niveaux d'intégration plus ou moins forts des changements évoqués. A cet égard l'exemple du SAGE est illustratif. Si le processus décisionnel peut véritablement s'ouvrir à de nouveaux acteurs et innover en matière d'expertise, il peut aussi faire de la participation une activité marginale et mettre l'accent sur des réflexions purement techniques.

Ces remarques renvoient à la dimension stratégique des processus décisionnels. Les procédures de planification définissent les formes d'implication de différents partenaires, les étapes de construction des projets et les modalités d'expertise. Elles laissent cependant des marges de manœuvre aux instances qui conduisent le processus de décision. Elles permettent ainsi des ajustements et une appropriation locale des outils. Toutefois, les possibilités d'adaptation sont très différentes selon la procédure de planification.

Dans le cas de la cartographie réglementaire du risque d'inondation, le processus de décision est de nature technocratique. Le pouvoir reste entre les mains d'un acteur dominant (l'Etat) qui intervient en relation avec les élus locaux mais laisse à l'écart les autres catégories d'acteurs concernées. La logique de mise en place du document réglementaire s'appuie sur un modèle classique de régulation croisée, pour lequel des arrangements ont lieu directement entre l'Etat et les élus locaux<sup>331</sup>. Mais cette forme d'action a de plus en plus de mal à s'exercer sur le terrain. Elle conduit à un affrontement plus ou moins dur entre les services de l'administration et les collectivités. Pour les premiers, l'intérêt national doit primer : l'Etat doit être en mesure d'encadrer les dérives et de stopper les dérogations locales. Pour les seconds, les contraintes extérieures imposées par l'Etat sont exagérées dans un contexte de décentralisation ; elles entravent le développement local.

Le passage du PER au PPR, présenté à la fois comme une simplification procédurale et une ouverture à des activités de concertation, n'a pas entraîné une évolution en profondeur des mécanismes de prise de décision. On ne voit pas dans ces conditions comment les nouveaux documents pourraient être mieux acceptés que précédemment. Cette conception régaliennne de l'action publique, particulièrement présente dans le champ de la gestion des risques naturels, peut être vue comme une « *poche de résistance* » face au mouvement de fond qui s'exprime au sein des politiques publiques d'environnement et qui montre que la population, les acteurs économiques et la société civile admettent de moins en moins d'être exclus du débat<sup>332</sup>.

De notre point de vue, la pratique actuelle d'élaboration de la cartographie réglementaire conduit à une impasse. Deux suggestions peuvent être formulées pour sortir de cette impasse. Tout d'abord, il conviendrait de créer des lieux de débats pérennes (des commissions locales des risques naturels) rassemblant l'ensemble des acteurs concernés et favorisant l'exercice au grand jour d'activités de négociation, de participation et de concertation<sup>333</sup>. Ensuite, il serait nécessaire d'accepter de replacer la question des risques naturels dans une problématique plus large d'aménagement du territoire et de gestion des bassins hydrographiques. Cet aspect revient à poser le problème de l'articulation des procédures entre elles, de la mise en cohérence des politiques de planification et de l'emboîtement entre des territoires institutionnels et des territoires de gestion. Il soulève également la question de l'organisation d'instances décisionnelles pluri-objectifs et pluralistes dans un paysage institutionnel caractérisé par la coexistence de multiples structures spécialisées.

Contrairement à la gestion des risques naturels, considérée sans doute comme un sujet trop conflictuel pour donner lieu à concertation et à négociation, la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques se présente sous un jour différent. Les enjeux sont plus transversaux et sont abordés à une échelle géographique plus globale<sup>334</sup>. Si l'émergence d'un outil de

---

<sup>331</sup> Dans un contexte de régulation croisée, l'action collective ne peut s'exercer localement que de façon marginale dans les interstices du système de gestion mis en œuvre (Duran et Thoenig, 1996).

<sup>332</sup> Dans le cas de la cartographie des risques naturels, leur participation intervient uniquement en situation de crise. On cherche alors à régler le conflit par le biais d'une activité de médiation, qui a pour but de faire accepter le projet localement.

<sup>333</sup> La concertation est encore souvent considérée comme une preuve de laxisme et la négociation comme une perte de pouvoir.

<sup>334</sup> Le niveau du bassin versant permet de raisonner à une échelle où les objectifs de gestion ne sont pas directement perçus comme portant atteinte à des pratiques individuelles mais sont considérés par rapport à des ensembles d'usagers (agriculteurs, industriels, collectivités locales, etc.).

planification participative comme le SAGE est bien liée à la persistance de conflits d'usage, dans ce domaine particulier le socle d'une gestion partagée existait déjà. Cette nouvelle procédure est venue conforter une forme d'action collective préexistante<sup>335</sup>. Elle contribue à l'institutionnalisation d'une construction localisée et plurielle de l'action collective dans le domaine de l'eau. L'essentiel de son contenu porte sur l'organisation de dispositions destinées à encadrer les activités d'expertise et de participation au sein d'une instance particulière : la Commission Locale de l'Eau (CLE). Cette démarche procédurale ne doit pas être assimilée à un retrait ou un moins d'Etat, elle traduit plutôt une diversification des modes de gouvernement (Lascoumes, 1997).

L'analyse des modes d'élaboration des projets de cartographie du risque et de planification des hydrosystèmes s'est appuyée sur le modèle de représentation des systèmes et des processus de décision, développé par Simon (1959) et Le Moigne (1983-1990). Ce modèle s'est avéré très utile pour caractériser la dynamique décisionnelle produite par les instances porteuses des projets et ainsi :

- évaluer l'aptitude des structures porteuses à produire et intégrer des données hétérogènes, à formuler des objectifs clairs et à construire des décisions acceptées par la majorité ;
- comprendre la capacité de chaque instance à intégrer les intérêts et les points de vue d'autres acteurs que ceux qui sont classiquement admis à participer ;
- identifier les marges de manœuvre laissées par les procédures pour innover et apprécier la capacité de l'instance à s'en saisir.

Il apparaît ainsi que l'instance chargée d'élaborer la cartographie réglementaire, dominée par la présence de l'Etat, cherche avant tout à répondre aux objectifs de prévention des risques définis par les pouvoirs publics au niveau national. Elle ne s'éloigne pas de la commande qui lui est assignée, même si cela conduit à un blocage. Sa capacité à élargir l'expertise à d'autres questions que les phénomènes naturels est très faible. Elle est sélective dans les données mobilisées et produit peu de connaissances susceptibles de remettre en cause les présupposés et les modalités de l'action publique en matière de gestion des territoires inondables

A l'opposé, la procédure SAGE offre davantage de possibilités qui, nous l'avons vu, ne sont pas nécessairement utilisées. La CLE peut en effet se réapproprier la commande et la reformuler en un projet de travail spécifique. Elle est en mesure de générer des matériaux diversifiés (soit en assemblant des connaissances existantes, soit en produisant des données nouvelles). Son fonctionnement débouche sur des décisions qui peuvent, à leur niveau, renouveler l'intervention publique dans le domaine de l'eau.

Outre une analyse descriptive des processus de décision à l'œuvre, l'un des objectifs des recherches menées concernait la mise au point de méthodologies d'aide à la conduite de projets. La diversité des contextes dans lesquels sont utilisées les procédures de planification examinées rend délicate l'élaboration de telles méthodologies. Plusieurs étapes intermédiaires sont nécessaires avant d'y parvenir. Il convient en particulier de poursuivre l'analyse des pratiques en procédant à de nouvelles études de cas. C'est à partir d'un retour d'expérience

---

<sup>335</sup> Dans ce contexte, peut-on vraiment parler d'innovation institutionnelle ou doit-on considérer qu'il s'agit d'un recyclage de pratiques existantes ?

suffisant que l'on pourra formuler des propositions d'ordre méthodologique dont l'objectif est de permettre une auto-organisation des instances de décision afin de produire des documents compris et appropriés par l'ensemble des acteurs impliqués. Mais le principal enjeu réside sans doute dans le passage à l'action, c'est-à-dire dans la mise en œuvre des actions décidées.

Cette question a été abordée sur le thème des risques d'inondation avec la mise au point et l'application d'une démarche d'évaluation a posteriori. Il nous paraît aujourd'hui utile de raisonner en terme de « *cycle de vie* » des outils réglementaires en réalisant des analyses sur des zones ateliers dans une logique d'observatoire des zones inondables. Il s'agirait d'étudier sur un même territoire la phase d'élaboration puis la phase d'application du document sur plusieurs années. Si un tel dispositif était mis en place, il deviendrait également intéressant d'analyser les effets de l'évaluation elle-même sur la politique locale de prévention des risques.

Dans le cas des SAGE, qui ont été examinés en amont de leur approbation, l'évaluation des documents approuvés reste à faire. L'estimation de leurs impacts sur le terrain induit plusieurs questionnements qui renvoient plutôt à une évaluation qualitative que quantitative : les interactions qui se produisent entre les acteurs au moment de l'élaboration du document sont-elles en mesure de provoquer une évolution des comportements de chacun ? L'existence d'un SAGE approuvé va-t-elle créer une dynamique nouvelle et durable en matière de planification (redéploiement des moyens existants ou mise en place de moyens nouveaux, évolution des pratiques des techniciens et réorganisation des services, etc.) ?

Les « innovations institutionnelles », étudiées sur deux types de procédures de planification, peuvent être interprétées comme le résultat d'une démarche de type « *bottom-up* » : ce sont les pratiques de terrain et les conflits autour des projets qui induisent des modifications de procédures existantes ou la création de nouveaux outils d'action. Les changements se font généralement par paliers successifs, sans engendrer de ruptures brutales avec des pratiques passées. Ils s'inscrivent dans un continuum, empiriquement observable à un instant donné. Les procédures elles-mêmes sont « *essayées* » et expérimentées avant d'être appropriées ou bien rejetées. Aussi est-il important d'inscrire les recherches sur les processus de décision dans la durée. Il paraît donc essentiel de poursuivre les analyses descriptives des projets de SAGE et de PPR en cours d'élaboration, tout en engageant des investigations sur les étapes de mise en œuvre des actions prévues dans les documents approuvés. Ces travaux ne peuvent être menés indépendamment d'une analyse des politiques publiques elles-mêmes et de leur évolution historique.

D'autres types de processus décisionnels relatifs à des champs d'action publique différents doivent pouvoir être analysés dans le but de remettre en perspective les résultats obtenus ici.

# Conclusion générale

En s'intéressant simultanément aux systèmes d'action et aux périmètres d'intervention liés à l'utilisation de deux types de procédures de planification (l'une associée à la gestion des bassins hydrographiques et l'autre portant sur la gestion locale du risque d'inondation), les travaux présentés dans ce mémoire ont mis en exergue au moins deux problématiques essentielles dans le domaine de l'environnement.

La première a trait au phénomène de territorialisation des politiques publiques qui, dans le domaine étudié, conduit à la recherche d'espaces pertinents pour organiser une gestion solidaire voire communautaire de l'eau et des milieux aquatiques. Elle renvoie également à la possibilité de construction d'un intérêt général au niveau local.

La seconde concerne l'idée de démocratisation de l'action publique décentralisée. Elle pose la question de l'ouverture des processus de décision et d'action à de nouveaux acteurs, mais aussi de l'exercice des activités de concertation et de négociation dans ce contexte. Elle soulève le problème de l'expertise, de son rôle dans les décisions et de l'articulation entre des savoirs « savants » et des savoirs « profanes ».

C'est autour de ces deux problématiques que sera construite la conclusion générale, afin de replacer nos travaux dans le champ des recherches en environnement et de mettre en évidence des perspectives de développement.

L'évolution des formes d'action sur les hydrosystèmes est marquée par l'apparition de nouveaux territoires d'intervention qui viennent se superposer aux espaces où s'organisent traditionnellement les réseaux d'acteurs, les savoir-faire et les ressources de l'action publique. La politique de l'eau en France, telle qu'elle s'est construite depuis le milieu des années 1960, et désormais la politique européenne, ont fait du bassin versant hydrographique une territoire de gestion incontournable. L'idée d'une gestion de l'eau à l'échelle d'un territoire défini selon des critères physiques et naturels a été formalisée dans le droit et répercutée dans les dispositifs d'intervention (procédures de planification réglementaire et contractuelle, modalités de financement des projets,...).

La référence au bassin versant apparaît en fait comme une notion faussement évidente. Elle ne s'impose pas d'emblée comme un espace légitime pour l'action et sa prise en compte dépend de l'échelle géographique à laquelle on se place. A un échelon global, sa reconnaissance comme entité pertinente de gestion a été provoquée par la création des organismes de bassin en 1964 (agences de l'eau et comités de bassin). Leur territoire de compétence a été défini en trichant quelque peu avec les réalités hydrographiques<sup>336</sup>. La mise en place de ces instances a d'abord été souhaitée dans le but d'améliorer l'efficacité de l'action dans le domaine de l'eau et de disposer de ressources financières pour agir (via le système des redevances et l'application du principe pollueur-payeur). Toujours est-il que le fonctionnement des organismes de bassin a induit un processus d'apprentissage de la gestion collective de l'eau à

---

<sup>336</sup> La structuration du territoire en six bassins hydrographiques est en partie liée à l'existence des trois grands techniques de l'Etat se partageant les compétences de gestion (corps des Ponts et Chaussées, corps des Mines, corps du Génie Rural, des Eaux et des Forêts). Chacun s'est donc vu attribuer la direction de deux agences de l'eau.

un échelon décentralisé (suffisamment éloigné des contraintes de la gestion quotidienne pour ne pas faire voler en éclat le système).

La diffusion de ce modèle de gestion à l'échelon local n'est pas due uniquement à l'expérience acquise à travers les organismes de bassin. Elle est surtout liée à l'implication croissante des collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement et de gestion des rivières, impulsée par l'Etat avant la décentralisation puis renforcée par la suite<sup>337</sup>. Elle a par ailleurs été favorisée par le développement des procédures de planification et des modes de financement des opérations (les subventions attribuées aux maîtres d'ouvrage étant de plus en plus souvent conditionnées par la prise en compte du bassin).

A ce niveau, le bassin versant ne devient un périmètre de référence pour l'action qu'au terme d'une série d'épreuves destinée à construire une identité politique et sociale autour d'objectifs structurants. Il n'est d'ailleurs pas systématiquement adopté. Pour une collectivité qui engage un projet d'aménagement, le passage d'un échelon communal à un échelon intercommunal n'intervient généralement que lorsque les circonstances l'imposent : existence de conflits de gestion, survenance d'un événement majeur, nécessité de développer la ressource. Faisant preuve de pragmatisme, les collectivités s'organisent pour faire face à la situation, mettre en commun des moyens d'action et partager le coût des opérations. En pratique, les espaces de gestion se construisent par hybridation entre des logiques politiques, économiques, socioculturelles et techniques. Leur mise en place est fondée sur un besoin d'association pour résoudre des problèmes concrets et non dans un souci de « *coller* » aux réalités hydrographiques. Si le bassin versant correspond à l'espace le plus approprié, s'il constitue « *la bonne échelle* » pour l'action, alors il peut être adopté et devenir un territoire fonctionnel.

Les recherches se sont penchées sur le rôle joué par les procédures de planification (en particulier les contrats de rivières et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux) dans la création des nouveaux territoires d'action. Elles ont montré que si ces instruments donnaient lieu à la signature d'accords de coopération intercommunale, les alliances restaient fragiles et étaient souvent temporaires. Elles pouvaient prendre fin une fois que le programme d'intervention initialement prévu était achevé ou que la procédure support était « *consommée* ».

En se positionnant en faveur d'une gestion durable des hydrosystèmes, les recherches à venir doivent examiner les conditions dans lesquelles de nouvelles identités territoriales permettent de faire de la rivière et de son environnement un patrimoine commun. Elles doivent également étudier dans quelle mesure la référence au bassin versant peut être un facteur dynamisant ou au contraire une contrainte susceptible de mettre fin à des dynamiques locales.

Le renforcement et la légitimation des nouveaux territoires de gestion peuvent être assimilés à une forme de subsidiarité qui, dans le contexte unitaire français, éprouve nécessairement des difficultés à s'exprimer. Il serait intéressant d'étudier si la mise en place de territoires d'intervention à partir de critères physiques est plus facile dans les pays à structure fédérative. Par ailleurs dans l'éventualité du développement d'une Europe des régions, l'exercice d'une subsidiarité à la française mériterait d'être analysé.

---

<sup>337</sup> Cette implication porte autant sur les cours d'eau domaniaux (l'Etat a offert aux collectivités la possibilité d'obtenir des concessions d'aménagement) que sur les cours d'eau non domaniaux (l'Etat a permis aux collectivités de se substituer aux riverains).

La transformation des territoires d'intervention s'accompagne également d'une évolution des modes d'action publique. La fin d'une gestion publique standardisée au profit d'une différenciation des règles de gestion en fonction des scènes et des problèmes locaux demeure cependant hypothétique.

En matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, on aurait pu considérer que l'usage des procédures de planification était susceptible de favoriser la diffusion d'un modèle d'institutionnalisation de l'action collective grâce à l'existence de dispositifs territoriaux (comités de rivière, commissions locales de l'eau) permettant des interactions entre des acteurs pluriels et la formulation d'accords collectifs. Si le fonctionnement de ces forums délibératifs repose effectivement sur des activités de participation et de concertation, l'ouverture des processus de décision à de nouveaux acteurs (regroupés sous la dénomination d'usagers) reste très partielle. La plupart du temps, il s'agit d'une simple « *mise en scène* » de la concertation. En outre dans les cas où une dynamique de participation est engagée durant l'élaboration des projets, elle ne perdure pas nécessairement une fois les documents approuvés. La pérennité des instances pluralistes, créées à l'occasion des procédures, est loin d'être assurée<sup>338</sup>.

Ces instances n'assurent pas la maîtrise d'ouvrage des opérations. Ce rôle revient aux structures intercommunales, voire interdépartementales qui sont composées uniquement d'acteurs appartenant au système politique et bureaucratique local (élus et techniciens). Elles ne permettent pas une implication directe des usagers de l'eau (sauf lorsque des conventions de gestion sont signées avec certains d'entre eux, mais cela demeure marginal)<sup>339</sup>. Avec l'usage des procédures de planification leur position institutionnelle se trouve renforcée. Elles deviennent les interlocuteurs privilégiés de l'Etat, de ses services extérieurs et des établissements publics administratifs. Il apparaît ainsi que les acteurs qui dominaient déjà la gestion des milieux aquatiques (collectivités et administrations) continuent de maîtriser le mieux les nouvelles modalités de l'action publique : ils pèsent sur la définition des territoires d'action, ils détiennent les capacités d'expertise, ils organisent les processus de concertation et de décision, etc. On peut se demander si nous ne sommes pas en train d'assister à l'apparition d'une nouvelle forme de régulation croisée, dans laquelle les notables locaux (élus communaux) seraient désormais remplacés par les présidents des institutions de coopération supra-communale.

Quoi qu'il en soit, du fait même de l'existence de ces procédures de planification, les décisions ne se prennent plus comme avant. Ces outils portent en eux des potentialités nouvelles pour l'exercice d'une démocratie locale et la construction de nouveaux espaces identitaires où la ressource en eau tend à devenir un bien communautaire<sup>340</sup>. Ils permettent aux acteurs locaux d'avoir des marges de manœuvre plus larges pour agir. Mais celles-ci ne sont pas infinies, elles sont encadrées par le droit et par un ensemble de normes à respecter. En d'autres termes, le développement des approches procédurales ne signifie pas l'abandon d'une rationalité normative, mais plutôt une combinaison des deux.

---

<sup>338</sup> La procédure du SDAGE constitue un cas à part dans la mesure où le comité de bassin, en charge de son élaboration puis de sa mise en œuvre, est une structure pérenne.

<sup>339</sup> A l'heure actuelle, leurs actions et la désignation de leurs leaders ne sont pas sanctionnées par un processus d'élection directe des citoyens qui, de fait, sont éloignés des centres de décision.

<sup>340</sup> Barraqué B. (1997).

A cet égard, la retranscription dans le droit français de la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau constitue un terrain d'observation particulièrement intéressant. Elle devrait modifier le contexte actuel de la planification dans le domaine de l'eau ou tout au moins lui redonner un second souffle. La prise en compte d'une gestion de l'eau par districts hydrographiques et la mise au point de plans de gestion à cette échelle renforcent la pertinence des orientations prises en France depuis 1992. Dans ce contexte plusieurs questionnements surgissent et nous invitent à poursuivre les investigations sur l'utilisation des procédures de planification : comment vont être réadaptés les SDAGE pour répondre aux exigences communautaires ? va-t-on assister à une relance des SAGE ? comment vont s'inscrire les contrats de rivière dans ce dispositif ? ...

Cette directive cadre, qui prévoit à la fois la mise en place de cadres de négociation locaux et des obligations de résultats (via la déclinaison d'objectifs environnementaux dans les plans de gestion par districts hydrographiques), induit le développement fonctionnel d'une logique procédurale et d'une logique normative. Aussi est-il intéressant d'analyser la façon dont vont pouvoir s'hybrider ces deux logiques.

Parallèlement, des questions qui relèvent de l'évaluation des performances de l'action publique issues des approches planificatrices apparaissent. De notre point de vue, l'enjeu principal ne porte pas uniquement sur l'évaluation des impacts sur l'environnement des mesures structurelles (par exemple, la construction d'ouvrages techniques permettant de répondre aux objectifs choisis) ou de mesures non structurelles (par exemple, la mobilisation d'outils réglementaires ou de procédures, la création de structures institutionnelles ad hoc, les formes de financement des opérations) décidées à l'issue du processus d'élaboration des projets. Il concerne sans doute davantage l'évaluation d'effets plus qualitatifs qui ont trait à la transformation des logiques d'action et des comportements des acteurs qui ont participé à un processus de construction collective de projets. Ce type d'évaluation d'un genre nouveau suppose la mise au point d'indicateurs particuliers et ouvre des perspectives de recherche intéressantes.

Si les outils de planification relatifs à l'aménagement et à la gestion des hydrosystèmes présentent des potentialités en matière d'action collective, il n'en est pas de même pour ceux qui portent sur gestion du risque d'inondation. Dans ce domaine, la politique publique a pendant longtemps été dominée par une logique de protection qui consistait à se prémunir contre les événements en édifiant des ouvrages de défense contre les eaux. La rémanence des situations d'insécurité et la reconnaissance de l'impossibilité technique d'annihiler le risque ont conduit les pouvoirs publics à privilégier une logique de prévention, dans laquelle la cartographie réglementaire de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable occupe désormais une place centrale. Nos recherches sur le processus de fabrication des cartes et sur les impacts des documents approuvés sur le terrain (adéquation entre les objectifs visés et les objectifs atteints, appropriation locale de l'outil, effets sur l'occupation des sols et le développement local,...) font ressortir plusieurs choses.

Elles montrent que la cartographie réglementaire, inscrite dans une logique normative et administrative, ne donne pas lieu à un processus de construction sociale du risque. L'Etat et ses services imposent aux collectivités locales une « *mise en carte* » des territoires exposés et instaurent des servitudes d'utilité publiques au nom de l'intérêt général. Cette rhétorique d'inspiration régaliennne, s'appuyant sur une définition substantielle du risque et son affichage, conduit à des conflits et fait obstacle à une appropriation de la réglementation par les acteurs locaux (qu'il s'agisse des élus ou des occupants des zones inondables). Il semble pourtant

exister, du moins dans le discours, une volonté de faire des Plans de prévention des risques des instruments capables d'enclencher une dynamique de concertation (entre experts et non-experts, entre administrations et administrés) pour faire en sorte que le risque devienne un construit social. Pour autant, les pratiques de terrain n'évoluent guère et les routines administratives perdurent.

A notre sens, l'acceptation du risque et de la réglementation au niveau local nécessite une transformation du processus d'élaboration des documents cartographiques. L'un des enjeux porte sur la constitution de « *scènes locales du risque* », associant à la fois les élus, l'Etat et les occupants des zones inondables, au sein desquelles pourrait s'engager un débat autour du risque<sup>341</sup>. En d'autres termes, il s'agit de sortir d'un modèle de régulation croisée qui, de toute manière, a ici de plus en plus de mal à fonctionner (en témoignent les nombreuses contestations autour des cartographies réglementaires). Une analyse approfondie des possibilités d'innovation institutionnelle apportées par les PPR mais aussi des freins à l'innovation est nécessaire. Plusieurs questions peuvent guider les réflexions à ce sujet : comment allier régulation et concertation ? peut-on espérer l'émergence d'une culture du risque via une élaboration concertée de la cartographie réglementaire ?

L'amélioration de l'appropriation locale des documents cartographiques passe aussi par la mise au point d'un langage commun entre les acteurs concernés (nous avons constaté par exemple que les notions d'aléa, de vulnérabilité, d'enjeux socio-économiques étaient comprises différemment par les services instructeurs et les élus locaux). Elle nécessite enfin une intégration de la cartographie réglementaire dans une démarche d'aménagement du territoire. A cet égard, de nouvelles recherches doivent porter sur la façon d'articuler les mesures réglementaires et les mesures de protection à l'échelle des bassins versants, ainsi que sur la manière d'intégrer le risque dans une dynamique de développement local à l'échelle intercommunale.

La poursuite des investigations sur le thème de la politique de prévention des risques d'inondation doit continuer de s'inscrire dans une approche évaluative de l'efficacité de l'action publique, pratique désormais fortement valorisée et justifiée par les objectifs qui lui sont assignés (améliorer les performances de l'action et démocratiser la décision publique). Il ne s'agit pas cependant de multiplier les études de cas mais plutôt de s'attacher à l'analyse approfondie de certains sites particuliers dans une logique d'observatoire (intervenir en amont de la mise en place d'une cartographie réglementaire pour établir un état zéro, suivre le processus d'élaboration du document puis analyser ses différents impacts sur une période d'application suffisamment longue). Il convient par ailleurs d'approfondir l'analyse de certains types d'impacts. A titre d'exemple, les effets de la cartographie réglementaire et du risque lui-même sur le comportement du marché foncier méritent d'être étudiés, compte tenu des enjeux liés à cet aspect.

La question de la vulnérabilité des territoires soumis aux inondations, soulevée à l'occasion de l'analyse de la place des connaissances socio-économiques dans les décisions, doit également être explorée. Considérant que le risque résulte du croisement entre un aléa et une vulnérabilité, il est apparu nécessaire d'élaborer la cartographie réglementaire en étudiant simultanément ces deux termes. On constate cependant que le document réglementaire repose essentiellement sur la représentation de l'aléa hydrologique. Ceci est non seulement lié à la culture technique des services instructeurs mais aussi à l'absence d'objectifs précis concernant

---

<sup>341</sup> Sur la notion de « scènes locales du risque » voir Decrop G., Dourlens C. et Vidal-Naquet P.A. (1997).

l'intégration de la vulnérabilité dans la cartographie. Ce terme est généralement défini comme la conséquence des inondations sur les enjeux. Cette définition restrictive conduit à traduire la vulnérabilité en termes de dommages socio-économiques, dont l'estimation suppose des études lourdes et complexes qui sont généralement difficiles à mener dans le cadre d'une cartographie réglementaire. De notre point de vue, la vulnérabilité doit être appréciée en considérant au moins deux aspects : la fragilité des territoires potentiellement soumis à un aléa et leur capacité de résistance. Retenir une telle définition revient à replacer la cartographie réglementaire dans le cadre d'une analyse plus large intégrant notamment des questions d'aménagement de l'espace (ceux qui sont directement soumis aux inondations et ceux qui sont reliés à ces derniers par des relations d'échanges et de dépendances), d'économie locale (les activités, les emplois et les ressources financières générées pour la collectivité), de développement local (les projets de développement et les alternatives possibles), d'urbanisme (la nature et les caractéristiques des biens immobiliers, des équipements, des réseaux techniques,...) et des questions sociales (la nature et les caractéristiques du tissu social et des populations exposées). Cet inventaire de ce que pourrait recouvrir l'analyse de la vulnérabilité montre la nécessité de mener des réflexions sur le concept lui-même, sur les indicateurs à retenir pour son évaluation et sur la manière de représenter les résultats sous une forme cartographique. Ces réflexions doivent être replacées dans une dimension à la fois historique (comment a évolué la vulnérabilité d'un territoire donné dans le temps ?) et prospective (quels sont les impacts des stratégies de développement sur la vulnérabilité future ? quelle peut être l'influence du changement climatique sur son accroissement ? quelles sont les solutions possibles pour y faire face ?).

La cartographie réglementaire des inondations constitue un exemple de politique qui privilégie la prévention. Elle vise en effet une réduction des impacts anthropiques des phénomènes naturels. Elle y associe également des actions de réparation dans la mesure où, depuis 1982, une relation a été établie entre la maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable et la possibilité de remboursement des dommages aux biens via le système des assurances. Force est cependant de constater que jusqu'à présent le principe d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a fonctionné indépendamment du dispositif réglementaire. La multiplication des événements catastrophiques au cours de la dernière décennie, mais aussi sans doute la mise à contribution excessive du système (une inflation sensible du nombre d'arrêtés promulguant l'état de catastrophes naturelles a été constatée sur la période 1993-2000) ont conduit les pouvoirs publics à permettre une modulation des franchises d'assurances aux biens en fonction du nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles pris pour un même risque et sur une même commune non munie d'un Plan de prévention des risques. Cette évolution récente amène à s'interroger sur l'avenir du système français qui hybride prévention et réparation. Dans un contexte européen à dominante libérale, au moins deux questions peuvent être posées : va-t-on aboutir à une remise en cause du principe de solidarité basé sur une mutualisation des pertes et des gains (les coûts de réparation étant supportés par l'ensemble de la société et non par les victimes seules) ? ne va-t-on pas voir apparaître de nouvelles formes de marché des assurances ?

Les différents questionnements évoqués au fil de la conclusion montrent que les recherches sur les thèmes étudiés sont loin d'être épuisées. Ils soulignent également l'intérêt des investigations alliant une analyse des systèmes d'action, des processus de décision et des territoires d'intervention. Au delà de l'approfondissement des travaux sur la gestion des milieux aquatiques et sur la gestion des risques d'inondation, il peut être intéressant d'élargir les recherches à d'autres politiques de planification. Cet élargissement serait un moyen de vérifier si les formes d'action et leurs transformations observées sur les objets étudiés se

retrouvent et s'expriment de la même manière sur d'autres thématiques. Il permettrait aussi de mieux apprécier l'influence de la prise en compte de l'environnement sur les modalités de l'action publique au niveau local.



# **Bibliographie**

ADAGE Environnement et ASca (2001). *Etude du fonctionnement des procédures de contrats de rivière, lac et milieu en région Rhône-Alpes*. Rapport réalisé pour le compte de la Région Rhône-Alpes (rapport provisoire non paginé).

Alonso W. (1964). *Location and Land Use. Toward a general theory of land rent*. Cambridge : Harvard University Press.

Amoros C. et Petts G.E. (1993). *Hydrosystèmes fluviaux*. Paris : Masson, collection d'écologie n° 24, 300 p.

Angelmar R. (1984). *Les méthodes de l'évaluation*. Dans : « *L'évaluation des politiques publiques* », Nioche et Poinart (ed.). Paris : Economica, pp. 75-87.

Bahoken F. (1997). *Incidence des procédures de prise en compte du risque d'inondation sur les marchés fonciers locaux. Méthodologie appliquée à quatre communes de Seine-et-Marne*. Mémoire de Mastère spécialisé en ingénierie et gestion de l'environnement, réalisé pour le compte du Ministère de l'environnement (DPPR-SDRM), 80 p.

Barouch G. (1989). *La décision en miettes. Système de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris : L'Harmattan, 237 p.

Barraqué B. (1995). *Les politiques de l'eau en Europe : le cas de la France*. Dans : « *Les politiques de l'eau en Europe* », B. Barraqué (ed.). Paris : La Découverte, pp. 110-144.

Barraqué B. (1997). *Subsidiarité et politique de l'eau*. Dans : « *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé* », A. Faure (ed.). Paris : L'Harmattan, pp. 165-201.

Barraqué B. et Theys J., Ed. (1998). *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*. Paris : Editions Recherches, 391 p.

Bayet C. (2000). *Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution entre science et politique dans la cartographie des risques naturels*. Revue Politix, n° 50.

Bertier P. et Mermet L. (1987). *Le système de relations patrimoniales*. Dans « *Les cahiers du GERMES* », n° 12, décembre 1987, pp. 477-483.

Béthemont J. (1977). *De l'eau et des hommes. Essai géographique sur l'utilisation des eaux continentales*. Paris : Bordas, 280 p.

Béthemont J. (1999). *Les grands fleuves. Entre nature et sociétés*. Paris : Armand Collin, Collection U., 255 p.

Blatrix C. (1996). *Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique*. Dans CURRAP, *La gouvernabilité*. Paris : PUF, pp. 299-313.

Blatrix C. (2000). *La « démocratie participative » de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*. Thèse de doctorat en science politique, Université Paris I - Panthéon Sorbonne, 612 p. et annexes.

Bonnin J. (1985). *L'eau dans l'Antiquité. L'hydraulique avant notre ère*. Paris : Eyrolles, 450 p.

- Borraz O. (1997). *Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse*. Dans : « Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », A. Faure (ed.). Paris : L'Harmattan, pp. 21-65.
- Boyer C. (1993). *Méthodologie pour l'aide à la décision en assainissement urbain*. Rapport interne du CERGREN, 112 pages.
- Brans J.P. (1983). *Les mathématiques face aux problèmes de la décision*. Dans : « La décision, ses disciplines, ses acteurs », Roy B (ed.). Lyon : Presses Universitaires, collection Sciences des systèmes, pp 47-68.
- Burby R., French S. et Kaiser E. (1979). *A conceptual framework for evaluating the effectiveness of flood plain land use management*. Center for urban and regional studies, University of North Carolina at Chapel Hill, 290 p.
- Burby R., Steven P. et French S. (1981). *Coping with floods : the land use management paradox*. Journal of American Planning Association, vol. 47, pp. 451-457.
- Burby R. et French S. (1985). *Floodplain land use management : a national assessment*. Studies in water policy and management, n° 5. Boulder : Westview Press, 249 p.
- Burby R.J. and others (1988). *Cities under water. A comparative evaluation of ten cities. Efforts to manage floodplain land use*. University of Colorado, Institute of Behavioral Science, 250 p.
- Burby R.J. (ed.) (1998). *Cooperating with nature. Confronting natural hazards with land-use planning for sustainable communities*. Washington : Joseph Henry Press, 356 p.
- Burby R.J. et Dalton L. (1994). *Plans can matter ! The role of Land Use Plans and State Planning Mandates in limiting the development of hazardous areas*. USA : Public Administration Review, May/June 1994, vol. 54/3, pp. 229-238.
- Callon M. (1986). *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles St Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St Brieuc*. L'année sociologique, n° 36, pp. 169-208.
- Cartron J. (1995). *Les plans de prévention des risques naturels prévisibles : quelles améliorations du dispositif juridique de prévention ?* Revue juridique de l'environnement, 2/95, pp. 247-264.
- Caudal-Sizaret S. (1993). *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*. Thèse de doctorat d'Etat en droit. Lyon : Université Jean Moulin, 735 p.
- Caude G. (1988). *L'inondation des villes : un phénomène maîtrisable ?* Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 40, pp. 53-63.
- Charvolin (1993). *L'invention de l'environnement en France (1960-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*. Thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation, Ecole des Mines de Paris et Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 503 p.
- Claude V. et Guillaume A. (1986). *L'Orge et ses syndicats. Approche historique et technique d'une rivière périurbaine*. Ministère de l'équipement (Plan Urbain), 156 p.
- Comby J. (sous la direction) (1994). *Evaluer un terrain. Aspects économiques et juridiques*. Paris : ADEF, 219 p.

Commissariat Général du Plan (1997). *La prévention des risques naturels*. Rapport de la Commission interministérielle d'évaluation des politiques publiques. Paris : La Documentation Française, 702 p.

Commissariat Général du Plan (1997). *Evaluation du dispositif des agences de l'eau*. Rapport au gouvernement, 190 p.

Cormick G.W. (1997). *Environmental mediation : the myth, the reality, and the future*. In : « *Managing land-use conflicts* », Brower D.J. and Carol D.S.. Duke University Press, USA, pp. 27-38.

CREDECO (1994). *La prévention des risques naturels. Echec ou réussite des PER ?* UNSA, Société française pour le droit de l'environnement, 207 p.

Crozier M. (1965). *Pour une analyse sociologique de la planification française*. Revue française de sociologie, n° 6, p. 165 et suivantes.

Crozier M. et Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 437 p.

Crozier M. (1983). *La rationalité du décideur du point de vue du sociologue*. Dans : Roy B, ed., *La décision, ses disciplines, ses acteurs*. Lyon : Presses Universitaires, collection Sciences des systèmes, pp 29-44.

Decrop G., Dourlens C. et Vidal-Naquet P. (1997). *Les scènes locales du risque*. Rapport de recherche pour l'INGUL (Lyon), 236 p.

Decrop G. (1998). *D'un itinéraire de recherche et de quelques détours*. Ingénierie eau-agriculture-territoires, numéro spécial sur les risques naturels, pp. 9-14.

Decrop G. et Vidal-Naquet P.A. (1998). *Les scènes locales du risque*. Actes de la dixième séance du séminaire du programme du CNRS « *Risques collectifs et situations de crise* », pp.15-49.

Deleau M. et Nioche J.P. (1986). *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*. Rapport pour le Commissariat Général du Plan. Paris : Documentation Française, 180 p.

Deroubaix J.F. (2001). *Expertise scientifique et technique dans la production des politiques de gestion de l'eau. Les usages sociaux de l'expertise dans la production des politiques de l'eau*. Rapport provisoire de thèse de doctorat en Sciences Sociales de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (non paginé).

De Vanssay B. (1991). *Les leçons à tirer de l'expérience PER*. Dans : Dourlens C. et al, *Conquête de la sécurité et gestion des risques*. Paris, L'Harmattan, pp. 161-175.

De Vanssay B. (1995). *Les PER, un transfert de responsabilité*. Revue juridique de l'environnement, n° 3, pp. 447-457.

Dourlens C. (1995). *A propos du PER : gestion pragmatique ou gestion rationnelle ?* Revue juridique de l'environnement, n° 3, pp. 469-475.

Dubois-Maury J. (2001). *A la recherche de nouveaux outils juridiques de prévention des risques naturels prévisibles*. Colloque international « *Risques et Territoires* », Vaulx-en-Velin (ENTPE), 16-18 mai 2001. Actes de l'atelier n° 2 « *La gestion des risques territorialisés* », pp. 149-155.

Dupuy G. et Knaebel G. (1982). *Assainir la ville, hier et aujourd'hui*. Paris : Dunod, 92 p.

Dupuy J.P. (1983). *L'auto-organisation : de la physique au politique*. Paris : Seuil.

- Duran P. et Monnier E. (1992). *Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques*. Revue française de science politique, n° 42, avril 1992, pp. 235-262.
- Duran P. et Thoenig J.C. (1996). *L'Etat et la gestion publique territoriale*. Revue des Sciences Politiques, vol. 46 (4), pp. 580-623.
- Dziedzicki J.M. (2000). *Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français*. Actes du séminaire « Concertation, décision et environnement ». Paris : séance n° 1 du 20 juin 2000. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ADEME, INRA et ENGREF, pp. 35-60.
- Faure A. (1997). *La subsidiarité rampante des territoires en politique*. Dans : « Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », A. Faure (ed). Paris, L'Harmattan, collection logiques politiques, pp 227-251.
- Froger G. (2000). *Modèles de développement soutenable, de rationalité, de coordination et de participation en économie de l'environnement*. Note de synthèse de l'activité de recherche réalisée dans le cadre d'une habilitation à diriger des recherches. Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, UFR des sciences sociales et des humanités, 80 p.
- Friedberg E. (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*. Paris : Seuil, 405 p.
- Garry G. (1993). *Le risque d'inondation en France. Recherche d'une approche globale du risque d'inondation et de sa traduction cartographique dans une perspective de prévention*. Thèse de doctorat de Géographie de l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), 434 p.
- Gaudin J.P. (1999). *L'espace public des politiques contractuelles*. Dans : « Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains », B. François et E. Neveu (ed). Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp 231-247.
- Gazzanica J.L. et Ourliac J.P. (1987). *Le droit de l'eau*. Paris : Litec, 150 p.
- Genelot D. (1992). *Manager dans la complexité*. Paris : INSEP.
- Ghiotti S. (2000). *L'eau, facteur de développement territorial en montagnes méditerranéennes. Echelles et articulation des procédures. Le cas de l'Ardèche et des Hautes-Alpes*. Actes du colloque international « L'eau, l'aménagement du territoire et le développement durable », organisé par l'Académie de l'eau et les Agences de l'eau. Paris (Sénat), 10 et 11 février 2000. Tome 1, session 5 et 6, pp 493-502.
- Godard N. (1994). *Note à l'attention de Monsieur le Président de l'instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels*. Note interne du Ministère de l'environnement (Direction de l'eau), 11 août 1994, 8 p.
- Godinot M. et Ouaknine E. (2000). *Influence du risque d'inondation sur le marché foncier et immobilier à Champs-sur-Marne (77)*. Rapport de stage scientifique. ENPC, CERREVE, 66 p.
- Goubert J.P. (1986). *La conquête de l'eau*. Paris : Laffont, 296 p.
- Granelle J.J. (1970). *Espace urbain et prix du sol*. Paris : Sirey.
- Granelle J.J., Heymann-Doat A. et Jalabert G. (1988). *Etat des lieux : la recherche sur le foncier*. Paris : ADEF, 160 p.
- Granelle J.J. et Vilmin T. (1993). *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. Paris : ADEF, 188 p.

- Grémion P. (1979). *Le pouvoir périphérique*. Paris, Le Seuil.
- Guettier C. (1996). *La responsabilité administrative*. Librairie générale de droit et de jurisprudence, collection Systèmes, 191 p.
- Guerrand R.H. (1985). *Les lieux. Histoire des commodités*. Paris : Gallimard, 296 p.
- Guillerme A. (1983). *Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques*. Seyssel : Editions Champ-Vallon, 263 p.
- Habermas J. (1973). *La technique et la science comme idéologies*. Paris : Gallimard, 211 p.
- Handmer J. (1996). *Local capacity for flood hazard management*. Dans : « *Improving flood hazard management across Europe* », E. Penning-Rowsell (ed.). Commission des Communautés Européennes, Programme Environnement, chapitre 11.
- Hubert G. et Olivry D. (1987). *Des villes redécouvrent l'eau*. CERGRENE, Ministère de l'environnement et Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. Plaquette de douze études de cas.
- Hubert G. (1990). *Approche méthodologique pour la mise en valeur des rivières urbaines*. Thèse de doctorat de l'INSA de Lyon, 496 p.
- Hubert G. et Greff B. (1996). *Etude et suivi de quelques Schémas d'aménagement et de gestion des eaux entre 1993 et 1995*. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Agences de l'eau et Conseil supérieur de la pêche, 189 p.
- Hubert G. (1998). *Expériences concrètes d'élaboration de SAGE*. Actes de la première rencontre inter-SAGE, Saint-Ouen les 4 et 5 novembre 1997. Etude inter-agences, pilotée par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 99 p et annexes.
- Hubert G. et Deroubaix J.F. (1999). *Evaluation globale d'un outil de planification locale : le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux*. Dans « *Evaluation environnementale des plans et programmes* », actes du colloque d'Angers (10 et 11 septembre 1998). Paris : Aménagement et Nature (réflexions et débats sur l'environnement), pp. 55-62.
- Hubert G. et Ledoux B. (1999). *Le coût du risque... L'évaluation des impacts socio-économiques des inondations*. Paris : Presses des Ponts et Chaussées, 232 p.
- Hubert G. (2001). *Le risque d'inondation. Evaluation globale de l'efficacité et des impacts de la politique réglementaire et appropriation par la société civile*. Premier rapport d'avancement réalisé dans le cadre du Programme de recherche « *Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques* » du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 80 p.
- Hutton J. et Miteli D. (1979). *Analysis of adoption and implementation of community land use regulations for floodplains*. Final report to the National Science Foundation. Woodward Clyde Consultants.
- Jacquet-Lagrèze E. (1981). *Systèmes de décision et acteurs multiples. Contribution à une théorie de l'action pour les sciences des organisations*. Paris : Université Paris-Dauphine, thèse de doctorat d'Etat, 606 p.
- Jacquet-Lagrèze E. (1983). *Modélisation et décision*, in Roy B , ed., *La décision, ses disciplines, ses acteurs*. Lyon : Presses Universitaires, collection Sciences des systèmes, pp 73-90.
- Kast R. (1993). *La théorie de la décision*. Paris : La Découverte, collection Repères, 125 p.

- Kessler M.C., Lascoumes P., Setbon M. et Thoenig J.C. (1998). *Evaluation des politiques publiques*. Paris : L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 350 p.
- Knoepfel P., Larrue C., Kissling-Näf I. et Benninghoff M. (1997). *Analyse comparée des politiques publiques*. Support de cours n° 3. IDHEAP, 2 volumes, 271 p.
- Lanternier T. et Masquelier E. (2001). *Influence du risque d'inondation sur le marché immobilier à Gournay-sur-Marne et à Esbly (77)*. Rapport de stage scientifique. ENPC, CERREVE, 37 p.
- Larrue C. (1997). *Environnement, aménagement du territoire et politiques publiques*. Mémoire de thèse d'habilitation à diriger les recherches soutenue à l'Université Paris-Val-de-Marne, 296 p. et annexes.
- Lascoumes P. (1994). *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*. Paris : La découverte, 318 p.
- Lascoumes P. (1995). *Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. Les exemples des lois littoral et montagne*. Revue française des sciences politiques, vol. 45, n° 3, pp. 396-419.
- Lascoumes P. (1996). *L'analyse des processus de changements dans les réseaux de l'action publique*. Dans « *La gouvernabilité* », Chevallier J. (ed.). Paris : PUF, pp. 325-328.
- Lascoumes P. et Setbon M. (1996). *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques et produits*. GAPP, Commissariat Général du Plan, 182 p.
- Lascoumes P. et Valluy J. (1996). *Les activités publiques conventionnelles : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel*. Sociologie du travail, n° 4/96, pp 551-573.
- Lascoumes P. (1997). *L'information, arcane politique paradoxal*. Dans « *Information, consultations, expérimentations. Les activités et les formes d'organisation aux seins de forums hybrides* », actes du séminaire du Programme CNRS « *Risques collectifs et situations de crise* », séance n° 8 du 12 juin 1997, pp. 13-34.
- Lascoumes P. (1997). *L'information, arcane politique paradoxal*. Dans « *Information, consultations, expérimentations. Les activités et les formes d'organisation aux seins de forums hybrides* ». Actes du séminaire du Programme CNRS « *Risques collectifs et situations de crise* », séance n° 8 du 12 juin 1997, pp. 13-34.
- Latour B. et Le Bouhris J.P. (1995). *Donnez moi une bonne politique et je vous donnerai une bonne eau... Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau*. Paris : ENSMP (CSI), Ministère de l'environnement, 79 p. et annexes.
- Laurent J.L. (1993). *La politique de prévention des crues*. Aménagement et Nature, n° 112, pp. 7-8.
- Ledoux B (1995). *Bilan de la mise en œuvre des méthodologies d'élaboration des études de vulnérabilité dans le cadre des PER entre 1984 et 1995*. Rapport d'étude pour le Ministère de l'Environnement (DPR, SDRM), 160 pages.
- Le Moigne J.L. (1983). *L'auto-organisation des systèmes de décision*, in Roy B , ed., *La décision, ses disciplines, ses acteurs*. Lyon : Presses Universitaires, collection Sciences des systèmes, pp 141-160.
- Le Moigne J.L. (1990). *La modélisation des systèmes complexes*. Paris : Dunod, 178 p.

- Lorrain D. (1981). *A quoi servent les mairies ? La gestion municipale ou la régulation au quotidien*. Paris, Fondation des villes.
- Lorrain D. (1991). *De l'administration républicaine au gouvernement urbain*. Sociologie du travail, 4/91, pp. 461-464.
- L.R. Johnston Associates (1992). *Floodplain management in United States : an assessment report. Volume 2 : full report*. Federal Interagency Floodplain Management Task Force. FIA- 18/June.
- Madiot Y. (1993). *L'aménagement du territoire*. Paris : Masson, collection Droit et Sciences Economiques, 221 p.
- Mathot P. et Mariani T. (1994). *Inondations : une réflexion pour demain*. Rapport n° 1641 de la Commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier. Paris : Assemblée Nationale, tome 1 (136 p.) et tome 2 (338 p.).
- Mény Y. et Thoenig J.C. (1989). *Politiques publiques*. Paris : PUF, col. Science Politique, 391 p.
- Mermet L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société ?* Paris : L'Harmattan, 205 p.
- Meublat G (1998). *La politique de lutte contre la pollution. La mise en œuvre de la loi du 16 décembre 1964*. Dans « *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995* », Barraqué B. et Theys J. (ed). Paris : Editions Recherches, pp. 67-90.
- Mitchell B. (ed.) (1990). *Integrated water management : international experiences and perspectives*. London and New York, : Belhaven Press, 225 p.
- Monnier E. (1992). *L'évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris : Economica, 245 p.
- Morin E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*. Paris : ESF.
- Muller P. (1992). *Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques*. Revue française de science politique, vol. 42, n° 2, pp. 236-262.
- Muller P. (1998). *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 127 p.
- Murphy F.C. (1958). *Regulating flood plain development*. USA : University of Chicago, Department of Geography Research. Paper n°56.
- NICAYA et Institut COHERENCES (1998). *Appropriation active de la prévention du risque d'inondation. Méthode de conduite de processus. Application à Saint-Martin-d'Ardèche (07) et à Saint-Pierre-des-Corps (37)*. Lyon : CERTU, 71 p.
- Ollagnon H. (1984). *Acteurs et patrimoine de la gestion de la qualité des milieux naturels*. Aménagement et Nature, numéro spécial « Gestion des milieux : acteurs et exemples », n° 74, pp. 1-4.
- Ollagnon H. (1987). *A la rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type « systèmes-acteurs »*. Dans : les Cahiers du GERMES, n° 12, décembre 1987, pp. 3-23.
- Offner J.M. (1999 - a). *Gouvernance, mode d'emploi*. Pouvoirs locaux, n° 42, pp. 58-61.
- Offner J.M. (1999 - b). *La gouvernance urbaine*. Dans Francis Cuillier (dir), *Les débats sur la ville*. Editions Confluences, pp. 229-243.

- Offner J.M. (1989). *Des techniciens du transport urbain. L'intérêt général en quête de raisons*. Annales de la recherche urbaine, n° 44-45, pp. 88-93.
- Padioleau J.G. (1982). *L'Etat au concret*. Paris : PUF, 222 p.
- Parker D. (1995). *Floodplain development policy in England and Wales*. Applied Geography, vol. 15, n° 4, pp. 341-363.
- Penning-Rowsell E. et Underwood L. (1972). *Flood hazard and flood plain management : survey of existing studies*. Middlesex Polytechnic, Flood Hazard Research Project, report n° 2, 44 p.
- Penning-Rowsell E. et Handmer J. (1986). *Evaluating flood warning effectiveness : the conceptual, methodological and practical research problems*. CRESS working paper 1986/6. Australia : National University (Camberra), Centre for resource and environmental studies, 33 p.
- Pottier N. et Hubert G. (1996). *Assessment of land use control in flood plain management*. Programme de recherche EUROFLOOD 2 (Flood hazard assessment, modelling and management), 1993-1996, dans le cadre du programme EPOCH (Changements climatiques et risques naturels), Commission des Communautés Européennes ; Technical Annex n° 15, 33 p.
- Pottier N. et Hubert G. (1998). *Evaluation de l'efficacité des mesures réglementaires de prévention des risques naturels : synthèse des études de cas menées dans le Val de Saône et dans la Vallée de la Marne*. CERGRENE, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, DPPR, lettre de commande n° 41-97, 122 p. et annexes.
- Pottier N. (1998). *L'utilisation des outils juridiques de prévention des risques d'inondation : évaluation des effets sur l'homme et l'occupation des sols dans les plaines alluviales (application à la Saône et à la Marne)*. Thèse de doctorat en Sciences et Techniques de l'Environnement de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 436 p et annexes.
- Rangeon F. (1986). *L'idéologie de l'intérêt général*. Paris : Economica, 245 p.
- Reliant C. (1999). *La place des approches socio-économiques dans la cartographie réglementaire des risques d'inondation*. Mémoire du DEA Sciences et Techniques de l'Environnement (UPVM, ENPC, ENGREF), CERREVE, 56 p et annexes.
- Reliant C., Hubert G. et Ledoux B. (2001). *La place et le rôle des approches socio-économiques dans la politique réglementaire de prévention des risques d'inondation*. Rapport final réalisé dans le cadre du programme de recherche « Risque d'inondation » du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. CERREVE, BLC, 91 p.
- Romy R. (1994). *Droit et administration de l'environnement*. Paris : Montchrétien, 479 p.
- Roy B. (1985). *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*. Paris : Economica, 423 p.
- Roy B. et Bouyssou D. (1988). *Aide à la décision*, dans « *Encyclopédie des sciences de gestion* ». Paris, Vuibert.
- Roy B. (1992). *Sciences de la décision et sciences de l'aide à la décision*. Université Paris-Dauphine, LAMSADE, Cahier n° 97.
- Salles D. et Zélem M.C. (1997). *Processus de négociation des contrats de rivière dans le bassin Adour-Garonne*. Rapport CERTOP-CNRS/GIS ECOBAG, 120 p.
- Sauvage L. (1997). *L'impact du risque industriel sur l'immobilier*. Paris : ADEF, 255 p.

- Schärlig A (1985). *Décider sur plusieurs critères. Panorama de l'aide à la décision multicritère*. Presses Polytechniques Romanes, 302 p.
- Servoin F. (1995). *Les risques et la montagne*. Revue juridique de l'environnement, n° 3, pp. 459-467.
- Sfez L. (1988). *La décision*. Paris : PUF, collection « Que sais-je ? », 128 p.
- Simon H.A. (1959). *Theories of decision-making in Economics and Behavioral Science*. American
- Spanou C. (1991). *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*. Paris : L'Harmattan, collection Logiques politiques, 313 p.
- Theys J. (2000). *Développement durable, villes et territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures*. Ministère de l'équipement, des transports et du logement (DRAST), rapport du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, 135 p.
- Thoenig J.C. (1987). *L'ère des technocrates*. Paris : L'Harmattan, collection Logiques Sociales, 317 p.
- Truffer J. (2001). *Influence du risque d'inondation et de la réglementation sur le marché foncier à Orléans*. Mémoire de recherche de Magistère 3. CESA, Tours, 83 p. et annexes.
- Valiron F. (1984). *La gestion des eaux. Principes, moyens et structures*. Paris : Presses de l'ENPC, 343 p.
- Viveret P. (1989). *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du RMI*. Rapport au Premier Ministre, collection des rapports officiels. Paris : La Documentation Française, 87 p. et annexes.
- Wasson J.G. (1992). *Les orientations fondamentales par bassin : propositions pour une gestion intégrée des écosystèmes d'eau courante*. Rapport CEMAGREF (Groupement de Lyon) pour le Ministère de l'environnement, 32 p.
- White G. (1945). *Human adjustments to flood*. Chicago : University of Chicago Press.
- White G. (1975). *Flood hazard in the United States : a research reassessment*. Boulder : University of Colorado, Institut of behavioral sciences.

Comparativement à d'autres pays, la France possède de l'eau en quantité suffisante et de qualité satisfaisante. Sa répartition spatiale reste toutefois inégale et certaines régions connaissent des problèmes de pénuries. Sa qualité est également très variable selon les secteurs et les questions de pollution demeurent des objets de polémique et de controverse. En outre, comme nous le rappelle régulièrement l'actualité, les inondations et leurs impacts socio-économiques constituent une préoccupation majeure.

C'est dans ce contexte qu'ont été menés les travaux présentés dans ce mémoire, réalisé dans le cadre d'une habilitation à diriger les recherches en aménagement de l'espace et urbanisme. Ils s'inscrivent dans une approche d'analyse et d'évaluation des politiques de l'eau. Ils portent précisément sur deux volets de cette politique : la planification des milieux aquatiques et la gestion du risque d'inondation.

En considérant comme point d'entrée l'échelon local (lieu de cristallisation des conflits autour de l'eau et des espaces riverains), l'auteur étudie à la fois la façon dont les territoires d'action se construisent et dont les systèmes d'acteurs s'organisent élaborer puis mettre en œuvre des projets ou des programmes d'intervention sur les hydrosystèmes continentaux. Il analyse également les formes de prise de décision qui accompagnent l'utilisation des instruments juridiques associés à chacun des deux volets cités : les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour le premier et les Plans de Prévention des Risques (PPR) pour le second.

Concernant la planification des milieux aquatiques, l'auteur montre que la référence au bassin versant (comme territoire d'intervention au niveau local) apparaît comme une notion faussement évidente : la définition de ses limites géographiques fait l'objet de conflits et les accords de coopération qui peuvent être signés entre les collectivités d'un même bassin hydrographique à l'occasion d'un projet sont fragiles. Il étudie l'appropriation des nouveaux dispositifs de planification et observe les difficultés rencontrées en matière de renouvellement des formes d'expertise, d'association de nouveaux acteurs aux décisions et en définitive d'innovation dans le contenu des opérations de gestion des milieux aquatiques. Selon l'auteur, si la procédure SAGE semble être en mesure de faire évoluer les modes de gouvernance des milieux aquatiques (en valorisant les activités de participation et de concertation), l'expression de ces potentialités suppose une phase d'expérimentation. Aujourd'hui en cours, cette dernière produit des résultats contrastés qui restent dans tous les cas à évaluer.

Les investigations menées par le chercheur sur le thème de la gestion des inondations mettent en évidence le passage du paradigme de la protection, où le risque est appréhendé comme un objet technique maîtrisable, à un paradigme de prévention, dans lequel il tend à devenir un enjeu politique et un objet d'action collective. L'auteur considère que le développement de la cartographie réglementaire visant à contrôler l'occupation des sols en zone inondable en est la traduction concrète. Il analyse le processus de fabrication de ces documents en se penchant notamment sur les jeux d'acteurs et les formes d'expertise. Par comparaison avec l'objet de recherche précédent, on se trouve ici en présence d'un mode d'action publique régalienn qui, dans sa forme et dans son contenu, s'impose aux collectivités locales et s'applique sur un territoire dont elles ont la charge. Cette forme d'action, qui a de plus en plus de mal à s'exprimer sans générer d'importants conflits, semble être liée aux spécificités du thème « risque » qui renvoie notamment à des questions de responsabilité (au sens juridique). En procédant ensuite à une évaluation ex-post des documents réalisés par l'Etat, l'auteur montre que la cartographie réglementaire ne répond que partiellement aux objectifs qui lui sont assignés. Elle ne participe qu'à la marge à l'émergence d'une culture du risque. Elle n'inscrit pas directement le risque dans une problématique d'aménagement du territoire et de développement local. Son articulation avec d'autres instruments de planification reste trop sommaire. Ce constat conduit le chercheur à s'interroger sur l'efficacité globale de ces documents spécialisés et à suggérer la mise en place de dispositifs d'observation.