

Préface

Une inondation est-elle uniquement un problème d'eau ? Est-elle déclenchée seulement par les éléments naturels ? La question n'a rien d'incongru. Elle révèle combien les relations entre les risques et les territoires, leurs dynamiques et leurs influences réciproques, demeurent encore insuffisamment connues. Pourtant, ces relations constituent des enjeux politiques et sociaux fondamentaux. Nos sociétés se doivent d'y faire face. Mais la façon dont ces questions sont le plus souvent pensées actuellement et traduites en termes administratifs donne lieu à des conflits, à des blocages et à de grandes incompréhensions entre les différents partenaires impliqués – que ce soit au niveau de la prévention des risques ou de l'aménagement du territoire.

LES ENJEUX TERRITORIAUX DES RISQUES

La relation contemporaine aux risques est marquée par une dichotomie. D'un côté le risque est l'objet d'une multitude d'actions visant à le maîtriser, c'est-à-dire à le mesurer, l'évaluer et s'en protéger. L'objectif principal est d'éviter qu'il ne se transforme en accident ou en catastrophe. À cela vient s'ajouter désormais l'objectif de s'en accommoder. Recourant aux récents développements des sciences et des techniques, nos sociétés intègrent progressivement à cette maîtrise un « vivre avec » le risque. D'un autre côté ces dispositifs de gestion du risque sont régulièrement pris en défaut, si bien que la volonté de maîtrise se trouve de plus en plus sujette à caution. Des risques que l'on pensait sous contrôle se montrent récalcitrants, changent de forme et réapparaissent de façon plus virulente ; des territoires considérés comme sûrs se révèlent moins hospitaliers que prévus. Il apparaît ainsi que la relation au territoire est au cœur même de l'identification et de la gestion des risques.

C'est la raison pour laquelle il est essentiel de tenir compte du fait que les risques ne se distribuent pas de façon uniforme dans le territoire. Deux phénomènes le démontrent facilement.

Certains sites fonctionnent comme des *lieux d'accumulation* des risques. Surtout, ils peuvent en concentrer différentes catégories. Des exemples de ce type de lieux ont été largement documentés. Ainsi, les études sur la justice environnementale, développées surtout dans la recherche anglo-saxonne, et au premier chef aux États-Unis, ont mis au jour la concomitance de décharges, de terrains contaminés et d'industries gravement polluantes installés à proximité des lieux de résidence de populations afro-américaines ou latino-américaines, discriminées ou défavorisées.

D'autres endroits sont marqués par des *transferts* de risques. Un exemple, particulièrement pertinent pour le sujet de ce livre, en est donné par les débordements du Rhône. Un rapport réalisé en 2002 par « Territoire Rhône » (établissement public territorial de bassin) montre que si les crues, et les risques associés, ont peu évolué au cours des derniers siècles, les nombreux aménagements le long du fleuve (hydroélectricité, digues, etc.) ont, quant à eux, réduit les espaces inondables. Ce rapport indique des emplacements possibles de catastrophes nouvelles. Cependant, il n'a pas réussi à réduire le danger, car, en 2005, les débordements survenus entre Lyon et la Méditerranée touchèrent exactement les sites annoncés. Cela met en évidence des choix sous-jacents à la gestion des risques d'inondation, qui peut protéger certains centres urbains (notamment Lyon et Avignon) et, implicitement, sacrifier d'autres territoires, moins peuplés et inondables au besoin.

Le territoire porte donc en quelque sorte la mémoire des risques qui s'y inscrivent, pour une durée parfois très longue. Qu'il s'agisse d'un territoire qui accumule plusieurs risques de nature très différente, d'un seul risque qui traverse plusieurs territoires ou du transfert de risques d'un territoire à un autre, il importe de considérer que tous les risques ont une dimension spatiale et qu'ils contribuent à modifier les qualités intrinsèques des territoires.

LES ENJEUX INSTITUTIONNELS DES TERRITOIRES DU RISQUE

Une question devient alors cruciale pour les acteurs sur un territoire et en particulier pour les instances en charge de l'organiser : comment passer de la saisie du risque aux mesures concernant des territoires touchés ?

Pour identifier les risques, différentes formes de connaissances sont mobilisées. Elles sont aussi bien scientifiques que techniques ou profanes, notamment quand elles émanent de groupes de citoyens percevant un danger. Ces connaissances sont produites au cours de l'identification des risques, par exemple lors de l'utilisation des instruments prévus pour les déterminer, ou pendant l'élaboration des mesures de gestion, telles que l'aménagement du territoire ou les répartitions budgétaires.

C'est la raison pour laquelle, depuis quelques années, un grand intérêt est porté à la diversité des acteurs impliqués dans la gestion des risques, dès lors qu'ils contribuent à les identifier, à les anticiper, à les suivre ou à les réguler. On s'intéresse à la fois aux connaissances ainsi produites et aux dynamiques de relations établies entre les pratiques et les acteurs, qu'ils soient institutionnels ou non. Il devient alors possible de valoriser une pluralité de connaissances, de consolider les processus d'identification et de faciliter la composition de nouvelles dynamiques sur la manière de résoudre les risques, en évitant l'écueil du recours exclusif aux discours « experts ».

L'élargissement de l'attention aux acteurs comporte cependant un défi, car une telle approche implique de devoir s'ouvrir à ce qui n'est plus toléré *a priori* et à des enjeux issus des relations diverses et peut-être paradoxales opérant sur le terrain. L'inertie des habitudes et des établissements humains rend laborieux la prise en compte complète du risque et l'effacement du danger. C'est pourquoi il faut permettre que se forge une culture du risque et des connaissances facilitant ces ajustements nécessaires. Ainsi, régulièrement, la place du risque dans le développement territorial pourrait être rediscutée, renégociée et permettre de recomposer des configurations spatiales pertinentes.

Dans cette perspective, le livre de Mathilde Gralepois est une contribution précieuse à l'étude des risques, en particulier sur les dynamiques et les influences réciproques entre les risques et les territoires. Il met en évidence le fait que la délimitation des périmètres de risques, résultat d'une procédure, est l'objet de négociations entre les deux catégories d'instances faisant autorité en matière de contrôle et d'aménagement du territoire en France : l'État français et les collectivités locales. Ce processus conduit à des reconfigurations de la « scène du risque ».

Cette négociation entre instances peut tourner à la controverse lorsque l'une d'elle, sur la base de son expérience de terrain et de ce qu'elle perçoit comme étant sa propre expertise, remet en cause l'expertise de l'autre, ainsi que la construction scientifique sur laquelle s'appuie l'élaboration des plans de prévention des risques.

Cette démonstration rappelle combien il peut être dangereux de réduire les inondations à des questions techniques et à des données hydrologiques, alors qu'elles sont inextricablement liées à une quantité de décisions administratives et de processus collectifs, qui forment autant d'interconnexions entre les territoires et les risques qui les constituent.

Valérie NOVEMBER

Directrice de recherche au CNRS,
laboratoire Techniques, territoires et sociétés