

Le citoyen et le politique dans la gestion urbaine des risques majeurs

SANDRINE GLATRON

Il n'est pas douteux que la gestion des risques majeurs entre dans le champ des problèmes liés au développement durable, ou même à l'urbanisme durable, si l'on s'intéresse aux espaces particulièrement vulnérables que sont les villes. En premier lieu, les systèmes urbains, complexes, sont mis en «danger», chahutés, ou même totalement déstructurés par les catastrophes. C'est donc leur possibilité d'évoluer, voire simplement de perdurer qui est mise en cause par la présence de risques. Quelques points habituellement invoqués pour définir le développement durable mettent bien en lumière cette intégration des risques au développement durable: dans la perspective d'assurer un développement social et économique respectueux de la protection de l'environnement et du patrimoine, la gestion des risques a effectivement pour objectif de limiter les effets destructeurs que toute catastrophe, d'origine naturelle ou technique, entraîne pour les personnes, les biens et l'environnement, à quoi s'ajoutent les effets déstructurants pour les systèmes de communication et la société en général. Si l'on prend les risques environnementaux au sens le plus large, on peut sans peine y inclure tous les types de pollutions. Dès lors, diminuer ces risques fait partie du «développement durable» de façon plus évidente encore, qu'il s'agisse de sauvegarder les ressources dégradées par les pollutions, l'eau (marine ou fluviale, de surface ou souterraine), l'air, les sols, ou de préserver la santé des populations qui utilisent ces ressources. Pour ce faire, associer le plus possible les habitants et tous les autres acteurs concernés à la gestion des risques fait partie du discours ambiant, idée là encore proposée dans le cadre du développement durable. Pourtant, telle qu'elle est pratiquée actuellement, la gestion des risques majeurs^[1] ou des risques environnementaux^[2] ne laisse que peu de place aux politiques locales, aux élus et aux citoyens, pour leur permettre d'intégrer un espace de concertation ou, mieux encore, de participation. Devant ce constat, qui prévaut

[1] On entend par risque majeur l'éventualité de voir se réaliser une catastrophe d'origine naturelle (inondation, coulée de boue, mouvement de terrains, avalanche, séisme, éruption volcanique, feu de forêt, cyclone, tempête, sécheresse) ou industrielle (explosion, incendie, émanation toxique d'une usine, d'un laboratoire, d'une unité de production d'électricité ou d'un convoi transportant des matières dangereuses). Le risque majeur se caractérise par l'occurrence redoutée d'un phénomène très rare mais brutal, capable de modifier le milieu affecté de façon durable.

[2] Le risque environnemental, à la différence du précédent, n'est pas nécessairement caractérisé par l'éventualité d'un événement brutal. Il peut s'agir des pollutions chroniques qui conduisent à la diffusion progressive des polluants dans les milieux, ce qui n'en a pas moins des conséquences durables, parfois irréversibles sur ces derniers.

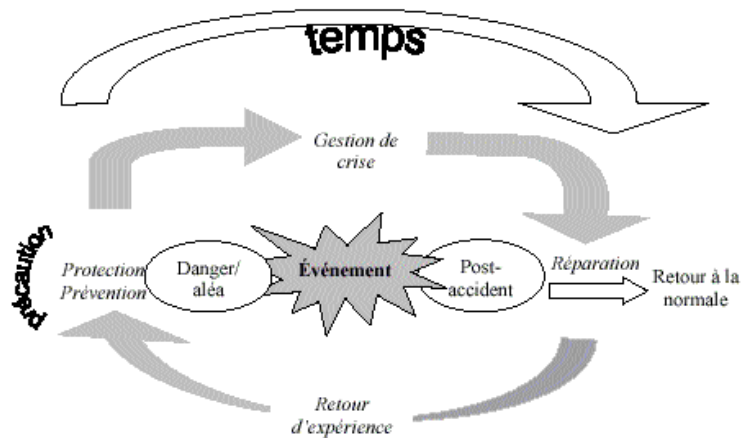
Sandrine Glatron est chargée de recherche au CNRS, laboratoire Image et ville (UMR 7011) à Strasbourg. Elle travaille sur la question des risques majeurs, essentiellement urbains, la perception qu'en ont les populations et la culture des risques.

à toutes les phases de la gestion des risques, on pourra s'interroger sur l'expression possible d'une responsabilisation des « acteurs » que sont les citoyens et les élus face aux enjeux du développement durable dans le domaine particulier des risques majeurs.

À en juger par les modalités de gestion des risques en France, de la prévention à la réparation, en passant par la manière de faire face aux « crises », il y a loin du principe de concertation/participation à sa réalisation effective. Cela vaut tant pour le citoyen que pour l'élu. Au contraire, c'est à une mainmise constante du pouvoir central et de ses émanations que l'on a assisté au cours des dernières décennies; phénomène qui tend inévitablement à dessaisir ces deux acteurs de toute velléité d'action. Mais cela n'est pas propre à la gestion des risques majeurs ou environnementaux, cela vaut pour tout ce qui a trait à la santé, à la sécurité, à l'environnement.

Ainsi, toutes les étapes de la gestion des risques majeurs sont aujourd'hui prises en charge par les autorités publiques (voir figure 1).

Figure 1 : les étapes de la gestion du risque: de la connaissance à la réparation



Élus et citoyens quasiment exclus des modalités pratiques de prévention

Globalement, c'est également l'État qui est responsable des mesures de prévention des risques, première phase évoquée dans le schéma ci-dessus. De quoi s'agit-il? «*L'action de prévenir est polymorphe. Elle englobe les actions:*

- *de mitigation: mesures de protection pour diminuer la vulnérabilité des constructions ; opérations ou dispositifs par intervention sur les milieux ou constitutions d'ouvrages en vue de réduire l'extension ou l'enchaînement des aléas;*
- *de contrôle de l'occupation du sol: insertion du risque dans la planification urbaine;*
- *de surveillance: dispositifs pour connaître et prédire les aléas et déclencher les alertes;*
- *de préparation: mesures pour renforcer les capacités de réactions de la société: information, formation et réaction à l'alerte^[3].»*

L'État-providence protège

La prévention, qui a pour objectif de limiter les risques, relève des services déconcentrés de plusieurs ministères: agriculture, équipement, environnement, industrie, intérieur. En terme de protection, tout d'abord (actions de mitigation ci-dessus mentionnées), il revient à l'Équipement de faire réaliser des ouvrages tels que les digues, les paravalanches, les barrages divers. La maîtrise d'ouvrage et la réflexion sur ces équipements de protection ne sont en tout cas pas du ressort des élus, qui se voient alors confisquer les moyens d'assurer leur rôle de « protecteur ». Pourtant, la législation impose au maire d'agir sur son territoire administratif pour assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique^[4], ce pour quoi il dispose d'un pouvoir de police générale. Ce « devoir » de protection est intégré à la mission régaliennne des autorités publiques de garantir la sécurité des biens et des populations: on peut parfois se demander si les élus agissent en réelle complémentarité ou en opposition avec les services de l'État.

Le court-circuitage des moyens de protéger les populations a pu, historiquement, être interprété comme l'introduction de groupes de pression extérieurs aux milieux locaux. Par exemple, la politique de restauration des terrains en montagne (RTM), à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle en France, en introduisant une pensée associée à la mise en œuvre d'actions bien particulières sur le milieu montagnard, a constitué « un outil permettant au pouvoir central de prendre pied en mon -

[3] Valérie Godrin *et al.*, *L'Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs. Le cas des Alpes-Maritimes*, Rapport d'étude du programme Évaluation et prévention des risques, MATE, Paris, 2002.

[4] Article L. 2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales.

tagne par le biais de nouveaux acteurs: forestiers, associations du Club alpin français et du Touring club de France, minorités agissantes de personnes aisées et cultivées^[5]. En outre, n'était-ce pas aussi, au prétexte d'éviter la désertification et la dégradation d'un milieu sensible, imposer une pensée centralisée voire « unique » en partie déconnectée des représentations locales du risque ? Aujourd'hui encore, cette politique se poursuit sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture et de l'Office national des Forêts. « *Face aux vulnérabilités qu'entraîne un développement urbain ininterrompu, les pouvoirs publics multiplient les travaux de génie civil destinés à rassurer les populations, mais dont il faut évaluer l'efficacité toujours relative, tout comme les bilans économiques coûts-avantages^[6]* ».

En matière de protection, toutefois, le particulier n'est pas dénué de possibilités d'agir. En vertu du droit à l'information sur les risques majeurs^[7] qui entraîne, en principe, la connaissance des dangers qui le menace, mais qui impose des « devoirs » en retour, le citoyen se doit de se prémunir des conséquences d'un sinistre. En référence au dispositif réglementaire des plans de prévention des risques naturels prévisibles, par exemple (voir *infra*), cette obligation vaut notamment si son habitation se situe dans la zone « bleue », c'est-à-dire, en terme de planification, dans un territoire potentiellement atteint par l'extension d'un aléa naturel où les constructions sont possibles mais soumises à des contraintes particulières (surélévation des espaces habités ou respect du libre cours des eaux, paravalanches, etc.). Malheureusement, il est très difficile de dire, *a priori* et de manière un peu systématique, avant la survenue des catastrophes, si les citoyens respectent ces contraintes. En outre, la planification destinée à limiter les risques n'est pas encore élaborée sur tout le territoire, ce zonage réglementaire n'existe donc pas partout. Connaître la mise en œuvre effective des moyens de protection déployés par les habitants prouverait, pourtant, qu'il existe une certaine responsabilisation des particuliers. À entendre, dans les médias, leurs récriminations et plaintes lorsqu'ils sont sinistrés, clamant qu'ils n'étaient ni informés ni bien protégés et espérant, tout de go, qu'ils seront rapidement indemnisés, on jurerait que cette responsabilisation, ardemment espérée par les pouvoirs publics, est généralement inexistante.

Concomitamment aux procédures extrêmement centralisées qui prévalent pour la gestion des risques, les sociologues observent que « *la remise en cause de l'État-providence, auparavant en charge de la gestion des risques, et l'apparition de formes de plus en plus mercantiles de gestion, sont l'occasion d'établir de nouvelles règles de relations entre acteurs* ». Stéphane Cartier écrit que « *les principes poli-*

[5] Yvette Veyret (dir.), *Les risques*, SEDES, Paris, 2003, p. 39.

[6] Jocelyne Dubois-Maury et Claude Chaline, *Les risques urbains*, Armand Colin, Paris, 2002, p.55.

[7] Légalement inscrit dans l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. Cet article stipule que « *Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles.* »

tiques d'intervention et de répartition des charges [qui reposaient] sur l'État-providence, organisateur des rapports locaux, [connaissent une] mutation contemporaine sous l'effet de la décentralisation, de la construction européenne et de la mondialisation, [cela] conduit à un désengagement local. Les réponses locales au risque supposent une solidarité à la mesure des interdépendances^[8] ».

Plusieurs expériences locales de gestion solidaire des risques ont été menées. À travers des « chartes de gestion pour la maîtrise de l'eau, de l'érosion et des risques d'inondation », viticulteurs, agriculteurs, élus et acteurs locaux ont mis en œuvre une réflexion et des solutions pour améliorer la gestion des risques à l'échelle de bassins versants viticoles du Beaujolais et de Champagne^[9]. Mais le contexte est celui de populations ayant un intérêt direct, continu et visible à cette gestion, le milieu touché constituant leur outil de travail et de revenu économique. Au contraire de ces exploitants, le citoyen n'a plus guère de lien avec le milieu naturel. La réalité des aléas (surtout d'origine naturelle) tend à lui échapper, il n'est pas nécessairement amené à observer les processus, habitué à vivre dans un environnement très artificialisé. Il peut, bien sûr, connaître et percevoir les risques au travers des événements qui lui sont presque quotidiennement rapportés (médias). Mais il s'agit alors d'un rapport aux événements fortement médiatisé. Il manque pour ainsi dire une immédiateté pour pouvoir gérer ou se sentir acteur de son environnement. À quoi il faut ajouter, peut-être, une citoyenneté fortement déléguée par le système français (administrations nombreuses et toutes puissantes, État-providence aussi très présent; judiciarisation du système socio-économique).

Agir solidairement contre les risques ne signifie probablement pas grand-chose quand on est relativement éloigné des phénomènes potentiellement catastrophiques, que l'on n'a pas conscience que l'action et les pratiques quotidiennes favorisent les dommages voire les aléas eux-mêmes, que l'intérêt direct à voir diminuer les risques n'est pas perceptible. La question se pose différemment en milieu rural: dans son étude sur le pays de Caux, Stéphane Cartier montre que les agriculteurs et les élus tentent de mettre en place une gestion collective afin de limiter le ruissellement érosif. « Dans les communes où les agriculteurs sont encore dominants dans les conseils municipaux, des aménagements pragmatiques de maîtrise de l'eau sont effectués car les agriculteurs ont une expérience des lieux, une connaissance des aléas^[10] ». Mais, surtout pour les populations urbaines, dont les intérêts immédiats sont souvent bien indépendants des dommages éventuellement provoqués par les risques, la tendance est à tout attendre de l'État, à se désengager de la gestion pour la confier aux pouvoirs publics.

[8] Stéphane Cartier, *Chronique d'un déluge annoncé. La crise de solidarité face aux risques naturels*, Grasset, Paris, 2002. L'enjeu théorique de cet essai est « la compréhension de la manière dont accords et conflits s'expriment pour élaborer une politique solidaire lorsque se multiplient les sources d'autorité et en conséquence les principes de légitimité de l'action. La mesure de cette capacité à construire un système de gestion socialement cohérent face aux risques collectifs passe par l'analyse des différents pouvoirs en jeu parmi les acteurs appelés à intervenir: pouvoir d'action et compétence, pouvoir de décision et responsabilité, pouvoir normatif et légitimité. »

[9] Yvette Veyret (dir.), *op. cit.*, p. 40.

[10] *Ibid.*, p. 39.

Est-ce le résultat, outre de la forte centralisation, de l'absence de moyens d'actions ?

À l'échelle des villes et des communes en général, la protection est donc essentiellement assurée par des ouvrages techniques dont la conception, la construction et la gestion sont du ressort des autorités publiques. Cela peut se comprendre si l'on considère qu'il s'agit de protéger la collectivité. En outre, au moyen des enquêtes publiques qui précèdent tout ouvrage public, les citoyens ont un droit de regard sur son impact attendu. Reste à savoir s'ils ont les moyens de juger de l'intérêt ou utilité de ces ouvrages, en dehors de ce que cela implique pour eux-mêmes et directement; et s'ils sont suffisamment intéressés à s'impliquer dans la gestion commune du bien public, mais cela rejoint alors la question plus générale des pratiques démocratiques et de la dépolitisation plus particulièrement.

Une très forte centralisation de la maîtrise de l'urbanisation

Le contrôle de l'occupation des sols, ce qu'on nomme, dans le cadre de la prévention des risques, la maîtrise de l'urbanisation, deuxième type d'actions mentionné ci-dessus dans l'arsenal des moyens de prévention, est également très centralisé. Il est en effet réalisé par les services déconcentrés de l'État, les directions régionales et départementales de l'Équipement, au moins en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage. C'est sous leur autorité que sont déterminés les zonages réglementant les constructions en fonction de la présence d'un aléa. On se trouve ici dans une situation manifestement contradictoire avec l'esprit des lois de décentralisation qui souhaitaient redonner aux collectivités locales la maîtrise de leur territoire. La planification des sols destinée à limiter les risques échappe aux règles communes de planification urbaine. D'une certaine manière, depuis la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, on assiste à une recentralisation de fonctions qui venaient alors d'être décentralisées, au prétexte que l'État, par le biais d'un fond alimenté par les contrats d'assurance, mettait alors en place un régime général d'indemnisation dont il était le garant. Les motivations de cette toute puissance étatique se comprennent assez bien: il s'agit d'assurer la sécurité, ce qui correspond à la mission régaliennne des autorités publiques de garantir la sécurité des biens et des populations signalée ci-dessus. Sécurité qui apparaît presque comme un patrimoine commun dont la collectivité publique se doit de préserver l'intégrité. S'ajoute à cela la recherche d'une certaine équité dans la protection des biens et des personnes, au-delà des intérêts particuliers et locaux. En effet,

on pourrait penser, et quelques exemples « historiques » le prouvent, que les élus tendent plutôt à chercher une extension des espaces urbanisables, éventuellement au détriment de la sécurité de leurs administrés, même s'ils en sont aussi les garants.

Ce comportement (urbaniser au maximum) n'est cependant plus évident depuis que les élus peuvent se voir assigner en justice à la suite d'une catastrophe sur leur territoire, comme cela a été le cas suite à l'inondation catastrophique de Nîmes survenue en 1988^[11] ou, pour le maire de Chamonix, suite à l'avalanche qui a enseveli plusieurs maisons du hameau du Tour, le 12 février 1999.

Il reste que les intérêts de l'administration et ceux des élus peuvent s'avérer assez contradictoires dans le cas de la gestion urbaine des risques par la planification. En effet, les périmètres de sécurité des usines ou bien les zones déclarées inconstructibles gèlent parfois des territoires importants, voire l'intégralité des espaces communaux comme c'est le cas de Saint-Fons, au sud de Lyon, en raison d'une forte industrialisation. Yvette Veyret en souligne, outre les problèmes de développement urbain, les conséquences négatives en termes d'image et, au final, en termes économiques, en raison de l'effondrement des prix du foncier et éventuellement de la désaffection de la population qui peut chercher à quitter la ville par peur du danger.

Face à cette oscillation entre urbaniser et préserver du danger, ne devrait-on pas comprendre les choses autrement? Le développement urbain ne passe pas exclusivement par la construction de bâtiments. Il existe certainement des alternatives au bétonnage, des occupations du sol compatibles avec les risques, ou bien encore des gradients dans la densité et l'acceptabilité publique des risques qu'il conviendrait de considérer plus attentivement et de discuter avec tous les acteurs partie prenante.

Pour la prévention des risques (technologiques) par la maîtrise de l'urbanisation, l'approche française, déterministe, correspond bien à la gestion centralisée et relativement autoritaire qui prévaut sur le territoire. Les scénarios, préfixés et codifiés pour divers types de risques industriels, imposent des références pour effectuer des tracés concentriques autour des installations dangereuses. Ces cercles serviront pour la maîtrise de l'urbanisation ainsi que pour l'organisation des secours. Des alternatives à cette approche existent, pas seulement théoriquement puisqu'elles sont pratiquées ailleurs. C'est le cas de l'approche dite « probabiliste » utilisée par exemple aux Pays-Bas et en Angleterre. Là aussi, un zonage est établi, mais il prend en compte différents seuils de probabilité d'occurrence d'un sinistre, envisage les contraintes socio-démographiques (densités inégales d'occupation des sols,

[11] Citons par exemple dans la presse de l'époque, Françoise Chirot, « Les élus peuvent avoir des comptes à rendre devant les tribunaux. Les leçons de la catastrophe de Nîmes », *Le Monde* du 18 juillet 1994.

[12] «Le risque: définitions, vulnérabilités», Yvette Veyret (dir.), *op. cit.*, p. 27.

[13] Cité par Bernard Guibert, «Information et concertation locale», *Territoires 2020*, n°9, 4^e trimestre 2003: «*Les Hollandais sont partis d'une approche "probabiliste" d'ingénieur: il s'agissait d'établir des seuils d'acceptabilité des risques et de calculer les bilans coûts-bénéfices de chaque option technique envisagée. Ils ont raffiné l'analyse en distinguant le "risque individuel" et le "risque sociétal" [...], en dressant des cartes et des courbes de fréquences extrêmement précises et détaillées [...]. Le débat démocratique, particulièrement bien développé et organisé en Hollande a soumis cette approche technique aux critiques de la "société civile". Cette dernière a estimé que des seuils d'acceptabilité trop bas se seraient payés systématiquement par la canalisation bétonnée des cours d'eau, ce qui aurait massacré la beauté des paysages hollandais et la convivialité de la vie quotidienne dans les villes et aurait eu un coût économique prohibitif. À la surprise des ingénieurs, la société civile acceptait un retour plus fréquent des dégâts dus aux inondations dont elle jugeait le coût plus supportable que celui de digues pharaoniques en béton.*»

[14] Aléa moral= comportement abusif des agents qui, sous prétexte d'être assurés, négligent les mesures de précaution minimale exigées dans leur contrat.

[15] Laurence Abadie, «La couverture des risques: un futur rôle pour les élus locaux?», *Territoires 2020*,

coût de réduction des risques, etc.) et, finalement, la cartographie résultante qui «*dépend parfois davantage d'arbitrages politiques, économiques et sociaux que de l'aléa lui-même*»^[12]. Les citoyens ne privilégient pas nécessairement une sécurité absolue, ce que tendraient à croire des autorités qui sont effectivement soumises à une pression croissante des demandes d'indemnisations (en France). D'où la volonté de se prémunir, en amont, de dépenses qui mettent en péril le système d'indemnisation des catastrophes naturelles tel qu'il a été institué en 1982. Citons, certes dans un autre contexte que français, le cas de ces habitants qui, devant le choix qui leur était donné entre un espace soumis aux inondations périodiques et un territoire «sécurisé» par des ouvrages techniques nécessairement complexes et imposants, ont énoncé préférer le premier à un paysage bétonné par d'énormes digues^[13]. Dès lors que ce choix est fait en connaissance de cause, chacun peut et doit prendre ses dispositions pour éviter de perdre ses biens à la première crue. Mais il n'est plus possible, alors, de prétendre ne pas avoir été informé, devoir être protégé et indemnisé en cas de sinistre, comme il est assez contradictoire de vouloir jouir d'un environnement pittoresque, les «pieds dans l'eau» au bord d'un fleuve, sans jamais accepter de les mouiller: dans ce cas-là, il faut chausser des bottes ou marcher avec des échasses!

Au niveau individuel, comme pour les élus, la tendance paraît être à la déresponsabilisation. Les modalités de l'assurance n'améliorent probablement pas les choses: «*la logique de mutualisation des risques veut que les compagnies appliquent une tarification uniforme sur l'ensemble du territoire, sans discrimination régionale ou sectorielle. C'est une caractéristique essentielle du système français, basé sur un principe de solidarité entre les assurés. Cela permet de garantir un équilibre socio-économique indispensable, en évitant la ségrégation spatiale des activités économiques et de l'habitat sur la base de l'exposition aux risques. Mais force est de reconnaître que l'un des points faibles du système est de ne pas inciter les acteurs, quels qu'ils soient, à prendre des mesures de prévention efficaces (problème d'aléa moral classique*»^[14]). Il faut ajouter que, pour les risques naturels au moins, il n'y a même pas de contrat explicite puisque c'est l'État qui joue le réassureur et qu'il n'y a pas de police particulière pour ce type de risque. Le fait qu'il n'y ait aucune modulation de garanties en fonction des risques n'incite pas non plus les élus locaux à prendre la mesure de ce qui pourrait leur arriver, ou à réagir en conséquence lors d'un événement^[15].

Contrôler et surveiller les dangers

Troisième volet des actions de prévention: les dispositifs de surveillance pour connaître et prédire les aléas et déclencher les alertes. Centralisés pour certains, par exemple pour la surveillance des crues par les DIREN, ils sont «délégués» pour d'autres, par exemple pour la connaissance de la sismicité (le Réseau national de surveillance sismique (Réness) placé sous la responsabilité des observatoires des sciences de l'univers, de laboratoires CNRS et universitaires) ou encore la météo qui reste un service national^[16]. Mais dans cette forte instrumentalisation des moyens d'alertes et de prédiction, il n'y a guère de place pour le profane, élu local ou citoyen. Comme citoyen, ce dernier a d'ailleurs tendance à ne se fier qu'aux alarmes médiatisées, ce qui contribue encore à le dessaisir de l'écoute de son environnement. Toutefois, il faut souligner ici le rôle important de «lanceurs d'alerte»^[17] que tiennent certaines associations, fondées à demander des expertises, ou expertes elles-mêmes comme la CRIIRAD (Commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité). Là, les citoyens, et même les élus lorsqu'ils mandatent ce type d'association pour mieux connaître, prévenir ou informer leurs concitoyens, ont alors une place, même si cela reste très en amont de toute décision et politique de gestion des risques.

Gérer la crise lorsque la
catastrophe vient d'avoir lieu :
avec les citoyens mais sans les
élus !

Entre prévention (première étape de la figure 1 : pour la préparation de la crise) et actions lors d'un événement (nouvelle étape du schéma de la figure 1), la gestion de crise reste, elle aussi, très centralisée, alors que la recherche d'une participation des populations y est espérée, là plus qu'à tout autre stade de la gestion des risques; elle relève essentiellement de la sécurité civile: c'est le ministère de l'Intérieur et ses services déconcentrés qui en a la charge. Ainsi, ce sont les préfets, de zone ou de département, qui déclenchent les plans de secours selon l'échelle des événements: plans Orsec pour les inondations par exemple ou Plans particuliers d'intervention (PPI) dans le cas d'un sinistre industriel dépassant le périmètre d'une usine. Grâce à des campagnes d'information, la population est censée avoir connaissance des risques et des comportements à adopter en cas d'accident. Ces campagnes sont effectives et périodiques autour des installations industrielles les plus dangereuses, en particulier les installations Seveso,

n° 9, 4^e trimestre 2003,
p. 23.

[16] On note d'ailleurs que le contexte de forte judiciarisation et l'application du principe de précaution ont conduit la météo nationale à user et abuser des annonces d'alerte

rouge/orange/blanche ces dernières années, suite à des mises en cause largement relayées par la presse. En 1992 et 1993 déjà, on a commencé à soupçonner les services météo de ne pas signifier correctement les risques de précipitation. La polémique semble être apparue principalement suite à l'instruction menée à propos de Vaison-la-Romaine (voir par exemple : Christiane Chombeau, «Après les inondations du Sud-Est, M^{me} Ségolène Royal souhaite un renforcement de la sécurité pour les campings», *Le Monde* du 26 novembre 1992, p. 13; Michel Castaing, «Alors que les orages se poursuivent dans le Sud-Est, des spécialistes préconisent la création d'un organisme de prévention unique», *Le Monde* du 9 octobre 1993, p. 11).

Cependant, cette mise en cause de la responsabilité n'aboutit pas à un procès avant 1999, d'après ce qu'affirme à tout le moins *Le Figaro*, citant une plainte déposée en 1999 contre Météo-France par le Syndicat des vignerons des Pyrénées-Orientales et plusieurs organismes agricoles. Voir François Lemoine, «Tempête judiciaire inédite après un orage de grêle», *Le Figaro* du 26 avril 1999, p. 13.

[17] L'expression est employée et le rôle analysé dans: Francis Chateauraynaud et Didier Tornay, *Les Sombres Précurseurs, une sociologie*

mais elles sont nettement moins encadrées et systématiques pour les risques naturels. La participation des habitants est requise lors d'un événement, afin de limiter le nombre des victimes potentielles: ceux-ci doivent en principe adopter les bonnes attitudes pour se protéger des effets (se calfeutrer, ne pas allumer de flamme, etc.), laisser les secours agir (ne pas téléphoner, ne pas chercher ses enfants à l'école, etc.) et suivre les instructions données par les autorités publiques (écouter la radio et les véhicules expliquant la marche à suivre). Cette information, dont on sait qu'elle est généralement correctement distribuée ainsi que le prouvent des enquêtes sur la question ^[18], n'est pas pour autant nécessairement assimilée par les habitants qui doivent alors se comporter en citoyens actifs et responsables. En témoignent les enquêtes après accident menées à La Mède ^[19]. Interrogés sur leur réaction en entendant l'explosion, 33,8% des riverains sont sortis voir dehors ce qui se passait (les consignes indiquent qu'il faut se calfeutrer). La sirène d'alerte des populations n'a majoritairement pas été entendue: 86,4% des personnes interrogées répondent non à la question « avez-vous entendu retentir la sirène d'alerte des populations? ». Il y a une confusion générale sur la provenance et la signification de cette sirène qui devrait être la manifestation du déclenchement du PPI d'une part, et corrélativement l'origine de comportements adaptés. La situation n'est guère plus encourageante dans le cas d'AZF, après l'accident de 2001: l'assimilation des consignes est loin d'être parfaite, mais il faut également s'interroger sur les modalités d'information et jusque sur la pertinence des consignes de sécurité. La connaissance des risques et des consignes fait pourtant partie de ce à quoi citoyens et élus peuvent prétendre, au regard de la doctrine en matière de démocratie et des textes législatifs qui la traduisent.

pragmatique de l'alerte et du risque, Éditions de l'EHESS, Paris, 1999.

[18] Par exemple: Anne Lalo *et al.*, *Évaluation des plaquettes d'information du public réalisées dans le cadre de la directive « Seveso »*, Rapport réalisé pour le Collège de la prévention des risques technologiques, Paris, décembre 1994, 2 tomes; et Yves Dupont *et al.*, *De l'information du public à la gestion concertée des risques*, Rapport (intermédiaire) de recherche pour le programme Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques, septembre 2001.

[19] Anne Lalo *et al.*, *Neuf novembre 1992. Accident à l'usine Total de la Mède. Comment les populations ont-elles réagi ?*, Rapport réalisé pour la société Total et les mairies de Martigues et de Châteauneuf-lès-Martigues, Crisis, Nice, octobre 1993.

Le droit de savoir et de s'exprimer

Quelle place finalement pour les citoyens et les élus dans la gestion des risques? Surtout le droit de savoir et, en principe, de s'exprimer...

La parole est donnée aux citoyens à différentes étapes: pour connaître les aléas naturels, on procède notamment par des enquêtes dont une partie sollicite la mémoire des habitants. C'est le cas, par exemple, plutôt en milieu rural d'ailleurs, de l'enquête permanente sur les avalanches tenue à jour par le Cemagref qui a recensé et surveille les couloirs d'avalanche passés et actuels. À partir de cette base de données, les cartes de localisation probable des avalanches (CLPA) sont dessinées pour servir de base à la planification des sols en montagne. Dans

ce cas, on sollicite une culture locale des risques; voire on contribue à la créer par l'interrogation.

Mais cette parole suffit-il aujourd'hui à faire des habitants des agents réellement actifs dans la gestion de leur environnement? Même si l'étape de la connaissance des phénomènes est incontournable, tout autant sans doute que celle de l'appropriation des risques, elles ne sont pas suffisantes, la parole laissée aux citoyens ne donnant lieu, le plus souvent, qu'à des avis généralement purement consultatifs; les outils de prise en main manquent, les initiatives aussi, du coup.

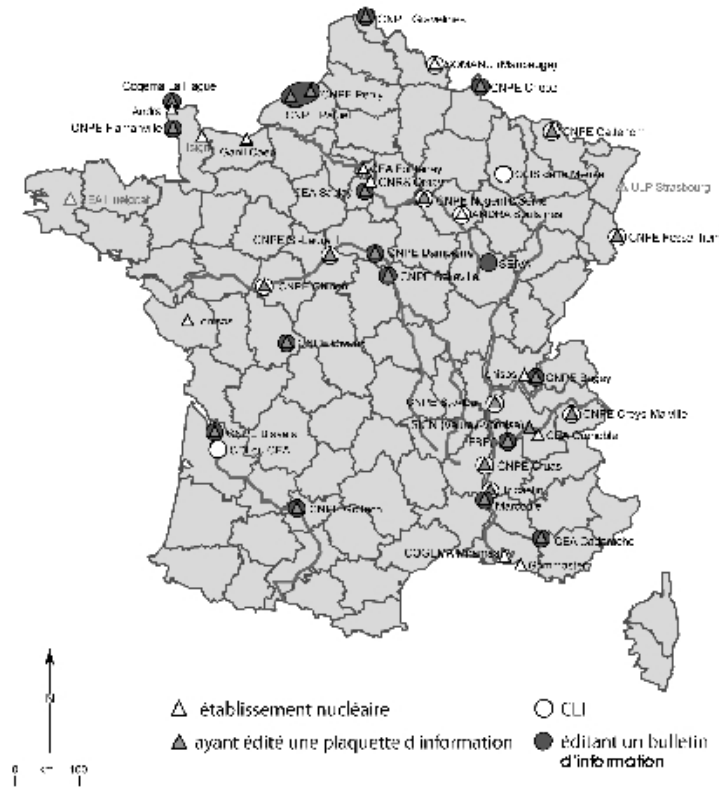
Quelques dispositifs, existent cependant pour les risques «sectorisés», essentiellement pour les risques technologiques majeurs et toujours exclusivement en matière d'information préventive, seule étape de gestion où la concertation est sollicitée, me semble-t-il. Il faut ainsi citer les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI ou S3PI), créés à partir de 1971^[20], et encore les commissions locales d'information (CLI), créées par une circulaire de Pierre Mauroy en 1981 autour des principales installations nucléaires (voir figure 2) et actuellement au nombre de 30 sur le territoire métropolitain. Ces deux types de structures dont le statut actuel n'est pas très bien défini pour les CLI (instances parapubliques à la composition, aux moyens et au statut juridique disparates) ont pour objectif de concourir à l'information, essentiellement préventive, par le biais de réunions régulières et souvent grâce à la diffusion de bulletins. Elles peuvent toutefois exercer une mission de contrôle non négligeable. Elles concourent grandement à la confrontation des différents acteurs de la gestion des risques en réunissant l'ensemble des partenaires concernés par les problématiques d'environnement industriel: les élus locaux tels les maires, conseillers généraux, ou parlementaires, les représentants des administrations, les industriels et les exploitants, les syndicalistes, les experts et universitaires, les citoyens principalement réunis en associations de protection de l'environnement, les médias. Mais contribuent-elles réellement à définir ensemble les actions à mener pour allier le développement économique et la préservation de l'environnement? Cela n'est pas évident. En particulier, on peut déplorer qu'elles restent très tributaires des représentants et des services de l'État: ce sont des préfets qui les président et les Dire qui les animent dans la plupart des cas. Les CLI satisfont manifestement le législateur puisqu'il est prévu, dans la loi de 2003^[21], de les généraliser en créant les Comités locaux d'information et de concertation. Est aussi explicitement étendu le rôle de ces structures à la concertation, mais il faudra voir, lors de leur application, si elles sont dotées des moyens nécessaires et bénéficient de latitude, de crédibilité et d'un poids suffisant pour faire bouger les

[20] Il existe aujourd'hui 11 SPPPI, majoritairement situées dans des secteurs industrialisés. Liste actuelle (avec date de création): Étang de Berre (1971), Basse Seine (1978), Dunkerque (côte d'Opale), Toulouse, Lyon (1990), Nantes, Strasbourg (1992), Vallée de Seine (1993), Guyane (1997), Aquitaine (estuaire de l'Adour), Artois (1998).

[21] Loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages.

citoyens et les élus. Ne risque-t-on pas, à trop vouloir encadrer et systématiser les structures sur l'ensemble du territoire, pour respecter des principes de participation et d'information concourant à la démocratie et à la transparence, d'aboutir à des structures parfois un peu vides de sens? Il est vrai que pour qu'elles naissent «spontanément», il faudrait réactiver la politique locale et l'engagement citoyen ou alors attendre que les motivations locales soient suffisamment fortes pour faire émerger ces structures, ce qui n'arrive malheureusement le plus souvent que pour défendre des intérêts partagés et bien identifiés... la plupart du temps suite à un incident médiatisé voire à une catastrophe, comme ce fut le cas à Toulouse (AZF et le collectif Nina: plus jamais ça ni ici ni ailleurs).

Figure 2: L'information aux populations autour des installations nucléaires de base en France



Source : Imago et V.I. n. Graphème - A.G. Brenner, Cartographie : S. Glaton

La parole est aussi donnée aux citoyens au moment d'aménager des infrastructures ou des équipements, à l'occasion des enquêtes publiques. Mais si ces enquêtes publiques servent, au moins théoriquement, à faire connaître les aménagements, les plans et parfois à soulever les problèmes, ne doit-on pas déplorer la faible participation des citoyens et la méconnaissance de la portée des avis recueillis?

D'autres dispositifs émergent, tels que les consultations mises en place par la Commission nationale du débat public ou les conférences de consensus, à l'instar de la «conférence des citoyens» sur les OGM, organisée en juin 1998 à l'initiative du gouvernement, où le débat public est organisé sur des questions devenues «sociales» et donc sorties, pour l'occasion, de la sphère de l'expertise et de la décision politique. Les objectifs de telles assemblées sont multiples: elles rendent visibles et prennent en compte les savoirs et avis «profanes» pour les associer à la production de savoirs; elles donnent «*la possibilité aux groupes concernés d'exprimer leurs demandes, leurs inquiétudes, leurs points de vue, leurs revendications, en dehors du truchement des élus légitimes*^[22]» ce qui permet d'une certaine manière une appropriation de problèmes dont les solutions adoptées par les politiques pourront être mieux acceptées par les administrés. «*Le débat public contribue à faire entrer les sciences et les techniques en démocratie*». Mais Michel Callon, Yannick Barthe et Pierre Lascoumes soulignent que les conférences de consensus rassemblent généralement des acteurs et institutions habituels, car ils appartiennent à des groupes constitués, délaissant les groupes «*émergents, difficilement identifiables et identifiés par une procédure déjà bien rodée*». En outre, les discussions n'aboutissent, là encore, qu'à des recommandations et débouchent rarement sur des actions; encore ont-elles permis une certaine coproduction de savoir grâce à une participation relativement active des citoyens et des différents groupes de la société.

Conclusion

La gestion des risques majeurs demeure globalement du domaine de l'État et de ses services déconcentrés. Toutefois, certains constatent un certain désengagement de celui-ci au niveau local. Ainsi, Stéphane Cartier note que «*bien que ralenti par les administrations et les élus locaux qui ne peuvent assumer la responsabilité juridique et politique de la sécurité et de la solidarité, [ce] désengagement de l'État conduit à une gestion marchande du risque. Du recours curatif à l'État, pourvoyeur des indemnités catastrophes naturelles, à la prévention par l'application à la gestion de l'environnement de standards orga -*

[22] Michel Callon, Yannick Barthe et Pierre Lascoumes, «Qu'en pensent les citoyens», dossier Société du risque, Sciences humaines, n° 124, février 2002.

nisationnels privés (ISO 14000), en passant par la protection commerciale, la paix sociale, l'organisation collective et l'usage du territoire ne sont plus uniquement du ressort de l'État, ni du ressort des populations concernées localement. Le principe culturel de cette transition politique se trouve en partie dans l'évacuation de la responsabilité, de la décision et de la coercition locales au travers des relations contractuelles. La constitution d'une solidarité locale représente une mutation politique qui ne peut se satisfaire d'incantations à une gestion à l'échelle du risque, mais appelle une mobilisation citoyenne^[23] ». Cette observation est faite essentiellement pour le milieu rural et dans le cas de groupes sociaux en forte majorité agricoles. Citons par exemple le cas de cette commune alsacienne qui, pour limiter les coulées boueuses sur son territoire, propose des primes à la mise en herbe. Mais peut-on voir à l'œuvre ce type de contractualisation en milieu urbain? Quel type d'initiatives cela peut-il traduire au niveau local des villes?

Avec l'information du public, rendue obligatoire par une loi, en France, on demande aux élus locaux de faire en sorte d'informer leurs administrés (notamment par le biais des dossiers d'information sur les risques majeurs: DICRIM) et aux citoyens de connaître les risques. L'objectif essentiel reste du domaine de la sécurité civile: il s'agit de limiter les conséquences d'un sinistre. Mais d'autres questions sont évacuées: quelle est l'acceptabilité des risques (les chercheurs s'y intéressent, mais pour quel retour vers les populations?) et parallèlement de quels choix socio-économiques ces risques sont-ils le résultat? Quels choix politiques sont sous-tendus ou à engager en fonction de l'acceptabilité des risques? Quelle latitude possèdent les groupes sociaux et les acteurs dans la gestion et la prévention? Quels outils sont disponibles pour faire entendre leur voix et sur quoi peut déboucher leur discours dans le concert médiatique, scientifique et politique actuel?

[23] Stéphane Cartier,
www.lgit.obs.ujf-
grenoble.fr/actualites/semin
aires/resumes/cat.html.