



HAL
open science

LA GOUVERNANCE DES RISQUES DANS LES POLITIQUES LOCALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE. LE CAS DES PLANS COMMUNAUX DE SAUVEGARDE

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. LA GOUVERNANCE DES RISQUES DANS LES POLITIQUES LOCALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE. LE CAS DES PLANS COMMUNAUX DE SAUVEGARDE. Hamman P. (dir.), 2008, Penser le développement urbain durable: regards croisés, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales. , 2008. halshs-01593793v2

HAL Id: halshs-01593793

<https://shs.hal.science/halshs-01593793v2>

Submitted on 13 Feb 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.

LA GOUVERNANCE DES RISQUES DANS LES POLITIQUES LOCALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE *LE CAS DES PLANS COMMUNAUX DE SAUVEGARDE*

Michel CASTEIGTS

Professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour¹

Publié dans HAMMAN P. (dir.), *Penser le développement urbain durable : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2008, coll. *Logiques sociales*.

Résumé

Les sociétés contemporaines ont le sentiment d'être exposées à des risques multiples et elles les supportent de moins en moins. Ces inquiétudes collectives s'inscrivent dans un contexte marqué par l'avènement, à l'échelle mondiale, d'une « société du risque », c'est-à-dire d'une société où « la production sociale de richesses est systématiquement corrélée à la production sociale de risques » selon la formule d'Ulrich Beck. L'ampleur de ces bouleversements, même s'ils ne sont pas problématisés comme tels par l'opinion, explique que la prévention et la gestion des crises occupent une place croissante dans les préoccupations publiques.

Jusqu'à maintenant, la maîtrise globale des risques relevait essentiellement de la juxtaposition d'interventions techniques ou réglementaires d'acteurs spécialisés. Dans ces dispositifs très cloisonnés, les décisions prises par des « experts », à la compétence postulée, n'étaient soumises à un contrôle démocratique que de pure forme. Le renforcement de la conscience des risques s'accompagne aujourd'hui de l'aspiration à un partage plus large des responsabilités, impliquant à la fois un engagement plus actif des instances démocratiquement élues, une participation plus directe des citoyens et de nouvelles formes de coopération opérationnelle entre institutions publiques et société civile. Cette mutation se traduit notamment par une reconfiguration des processus décisionnels, que l'on peut caractériser comme un dispositif global de gouvernance des risques.

L'instauration en France des plans communaux de sauvegarde (PCS) constitue une illustration de ce mouvement. Créés par une loi de 2004, les plans communaux de sauvegarde assurent la synthèse d'informations auparavant éparpillées et peu accessibles au public et changent les modalités d'exercice des responsabilités locales dans la gestion des risques. Ils procèdent à une large redistribution des rôles entre acteurs publics et privés, dans les actions de prévention comme dans les interventions de crise, en créant les conditions d'un processus d'apprentissage collectif.

Les évolutions constatées dans maîtrise collective des risques sont un aspect particulier d'un basculement global du mode de régulation de l'action collective, d'une logique juridique, inscrite dans un dispositif instrumental et un cadre institutionnel, vers une logique managériale, inscrite dans un dispositif stratégique et un cadre territorial. C'est à cette nouvelle rationalité que renvoie l'expression générique de management territorial stratégique.

Mots-clés : Risques, gouvernance, action collective, régulation, prévention, développement durable, plan communal de sauvegarde, management territorial stratégique.

¹ Par ailleurs inspecteur général de l'administration et haut fonctionnaire du développement durable du ministère de l'Intérieur.

Introduction

La maîtrise collective des risques implique des procédures d'arbitrage entre intérêts divergents d'acteurs relevant de multiples secteurs de la société. Elle s'inscrit le plus souvent dans la durée, ce qui lui confère un caractère intergénérationnel. Elle devrait donc occuper une place centrale dans les stratégies de développement durable. Tel n'est pas le cas, à l'exception récente du risque climatique.

Ce paradoxe est d'autant plus notable que les sociétés contemporaines ont le sentiment d'être exposées à des risques multiples et qu'elles les supportent de moins en moins. Ce sentiment ne repose que partiellement sur des bases objectives. Il se fonde sur quelques catastrophes de référence qui ont profondément façonné l'imaginaire collectif, comme Bhopal et Tchernobyl pour les risques technologiques, le tsunami de décembre 2004 et les coulées de boue du Nicaragua de 1998¹ pour les risques naturels, le SIDA et la vache folle pour les risques sanitaires, avec en toile de fond Hiroshima et Nagasaki pour l'apocalypse militaire et les événements du 11 septembre 2001 pour la menace terroriste. Mais l'impact de ces drames, leur exemplarité et, paradoxalement, leur banalisation résultent d'amplifications médiatiques aux résonances fantasmatiques considérables. Ainsi, de véritables psychoses sanitaires (vache folle, SRAS, grippe aviaire) s'emparent périodiquement des opinions publiques occidentales, alors que les indicateurs objectifs de santé ne cessent de s'améliorer.

Une raison fréquemment invoquée pour expliquer ce phénomène est l'instantanéité de la diffusion planétaire des informations et la disparition progressive des instances d'intermédiation susceptibles de les hiérarchiser et de les transformer en connaissances organisées. Cette évolution favorise les réactions émotionnelles immédiates aux grands drames, au détriment d'une posture plus réflexive et distanciée. La mondialisation potentialise les angoisses : dans l'immédiateté de la communication, tout événement survenu où que ce soit sur le globe devient proche et directement menaçant. Au même instant, dans le monde entier, les téléspectateurs partagent le désarroi des survivants du tsunami, l'agonie des enfants africains malades du SIDA ou l'inexprimable détresse des victimes de Bhopal. Dépourvus de moyens d'action mais épargnés par le malheur, ils entretiennent un sentiment de culpabilité d'autant plus lancinant qu'il reste généralement inconscient. Cette communion compassionnelle avec les victimes des catastrophes majeures – aussi lointaines soient-elles - alimente une impression obsédante de vulnérabilité, car il est impossible de partager, fût-ce sur un mode symbolique, les effets sans se sentir atteint par les causes : l'affliction étant globale, le danger ne l'est pas moins.

Mais les plus graves de ces menaces globalisées sont bien réelles. Le nuage radioactif de Tchernobyl ne s'est pas arrêté aux frontières de la France, le réchauffement climatique est porteur d'un nombre incalculable de catastrophes potentielles et les tours du World Trade Center ont été détruites le 11 septembre 2001. Il convient donc de prendre quelques distances avec une interprétation exclusivement médiatique du sentiment de vulnérabilité qui s'est peu à peu installé dans les opinions publiques occidentales. La figure du danger n'est pas seulement une représentation socialement construite, destinée à produire un consensus autour d'orientations politiques communes, dans une sorte d'« agir communicationnel² » planétaire à vocation sécuritaire ou écologique. Elle traduit, au contraire, une réalité que certaines instances de production des représentations sociales s'efforcent d'occulter, comme le montre la position officielle du gouvernement de Etats-Unis face au réchauffement climatique. Ces inquiétudes collectives s'inscrivent dans un contexte marqué par l'avènement, à l'échelle mondiale, d'une

¹ Après l'ouragan Mitch, ces coulées de boue ont provoqué de gigantesques dégâts et fait plus de 3000 morts. L'opinion publique mondiale a été particulièrement frappée par l'agonie, retransmise en direct, de la petite Omayra Sanchez aux trois-quarts ensevelie dans la boue.

² Cf. Habermas, 1981

« société du risque », c'est-à-dire d'une société où « la production sociale de *richesses* est systématiquement corrélée à la production sociale de *risques*. En conséquence, les problèmes de répartition propres à la société de pénurie et les conflits qui y étaient liés y sont recouverts par les problèmes et les conflits générés par la production, la définition et la répartition des risques induits par la science et la technique. » (Beck [1986], 2003 p.35)

Si en sous-titre de son ouvrage précurseur sur « La société du risque » (1986), Ulrich Beck a précisé « sur la voie d'une autre modernité », c'est pour marquer que ce qui est en jeu est précisément un basculement global du paradigme de la modernité :

« L'hypothèse est la suivante : dans la société industrielle, la *logique* de la répartition des richesses domine la *logique* de la répartition du risque ; dans la société du risque, le rapport s'inverse (...). Les forces de production ont perdu leur innocence dans la logique réflexive des processus de modernisation. La production de risque jette une ombre toujours plus dense sur le gain de pouvoir que représente le *progrès* technique et économique. Il n'est possible de légitimer l'existence de ces risques, *effets induits latents*, que dans un premier stade. Une fois qu'ils se sont universalisés, qu'ils sont devenus l'objet de la critique de l'opinion publique et de la recherche (anti)scientifique, les risques cessent de pouvoir se cacher sous le voile de la latence, et ils prennent une importance nouvelle et centrale. On étudiera cette *logique* de la production et de la répartition du risque dans le cadre d'une comparaison avec la *logique* de la répartition des richesses (qui déterminait jusqu'ici la pensée sociologique). Au centre de la question, les risques et les conséquences de la modernisation qui se transforment en irréversibles menaces pour la vie des plantes, des animaux et des hommes. Il n'est plus possible – comme c'était le cas des risques industriels et professionnels du XIXe et de la première moitié du XXe siècle – de cantonner ces risques à un espace ou à un lieu déterminé. On observe une tendance à la globalisation qui touche la production *et* la reproduction, et transcende les frontières des Etats-nations. On voit donc apparaître des *menaces globales trans-nationales* et *non* spécifiques à une classe déterminée, qui s'accompagnent d'une dynamique sociale et politique nouvelle » (Beck [1986], 2003 pp. 26 et 27)

L'ampleur de ces bouleversements, même s'ils ne sont pas problématisés comme tels par l'opinion, explique que la prévention et la gestion des crises occupent une place croissante dans les préoccupations publiques. Face à ces attentes nouvelles de la société, les réponses institutionnelles ont sensiblement évolué. Jusqu'à maintenant, la maîtrise globale des risques relevait essentiellement de la juxtaposition d'interventions techniques ou réglementaires d'acteurs spécialisés. Dans ces dispositifs très cloisonnés, les décisions prises par des « experts », à la compétence postulée, n'étaient soumises à un contrôle démocratique que de pure forme. Le renforcement de la conscience des risques s'accompagne aujourd'hui de l'aspiration à un partage plus large des responsabilités, impliquant à la fois un engagement plus actif des instances démocratiquement élues, une participation plus directe des citoyens et de nouvelles formes de coopération opérationnelle entre institutions publiques et société civile. Cette mutation se traduit notamment par une reconfiguration des processus décisionnels, que l'on peut caractériser comme un dispositif global de gouvernance des risques. L'exemple français d'instauration des plans communaux de sauvegarde (PCS), que nous aborderons plus loin, constitue une bonne illustration de ce mouvement. Pour en comprendre les enjeux, il faut d'abord revenir de façon plus précise sur l'évolution de la problématique des risques sous-jacente à l'émergence d'une « société du risque »¹.

L'évolution de la problématique des risques

Dans ce contexte sociétal, il est naturel que les enjeux liés à la caractérisation et la maîtrise des risques soient fondamentalement réévalués, pour tenir compte à la fois de leur place nouvelle dans la vie collective et de l'évolution de leur perception sociale.

¹ Nous retiendrons cette dénomination, même si les thèses d'Ulrich Beck sont loin de faire l'unanimité (cf. par exemple les analyses de Denis Duclos [2002] sur les peurs fantasmées).

Un risque est la conjonction d'un aléa et des enjeux constitués par les effets potentiels d'une réalisation effective de l'aléa, enjeux dont l'ampleur détermine la vulnérabilité effective du groupe social ou du territoire considérés. La notion d'aléa recouvre la survenue d'un événement dévastateur, d'origine naturelle ou lié à l'activité humaine¹, de caractère exceptionnel, d'occurrence et d'intensité variables et plus ou moins difficile à prévoir. La vulnérabilité est donc liée à l'ensemble des impacts de l'événement sur « les personnes, biens, équipements, environnements menacés par l'aléa et susceptibles de subir des dommages et des préjudices. » (Dagorne & Dars, 1999)

La notion de risque ne renvoie pas à une réalité concrète, mais à une virtualité, dont l'impact est d'autant plus fort que la probabilité de survenue de l'aléa est plus élevée et que les dommages potentiels sont plus importants. Le risque sera fonction de l'aire géographique couverte par l'événement, avec une immense variabilité des échelles pour un même type d'aléa : deux séismes sous-marins d'égale importance peuvent provoquer des catastrophes aussi dramatiques que le tsunami de 2004 ou n'avoir aucun effet notable, sans que les instruments de prévision dont nous disposons aujourd'hui permettent de discriminer les deux cas de figure. Cette imprévisibilité accroît notablement le sentiment de vulnérabilité des populations en l'absence même toute probabilité sérieuse de survenue de l'aléa².

Par ailleurs, la valorisation collective des biens matériels ou immatériels susceptibles de subir des dommages est extrêmement subjective, variant en fonction de critères affectifs, culturels ou symboliques. Ainsi, après l'incendie de la montagne Sainte-Victoire en août 1989, qui a détruit cinq mille hectares de forêt, une controverse s'est développée quant à l'impact réel de la catastrophe sur l'aspect du site, en référence aux tableaux de Cézanne, qui en ont figé l'image canonique à la fin du 19^e siècle : pour certains, l'incendie avait rétabli une minéralité caractéristique que la reforestation spontanée avait dénaturée au 20^e siècle. Lointain écho des débats de l'époque, la lettre « Natura 2000 en Provence-Alpes-Côte d'Azur » n°2, publiée par la direction régionale de l'environnement en août 2006 notait que « l'incendie de 1989 qui a tant ému la population s'avère, dix-sept ans après, avoir été relativement bénéfique pour l'écosystème de Sainte-Victoire ». De même la présentation d'une exposition coproduite par le Muséum d'histoire naturelle et le Grand Site Sainte Victoire, présentée au Musée de la mine de Gréasque en octobre 2007, précisait : « A ce jour, la communauté scientifique estime que les incendies représentent à la fois une perturbation majeure des écosystèmes mais aussi un facteur d'organisation des paysages méditerranéens ». Ces avis montrent la grande difficulté de dégager un consensus social sur le bilan réel d'un événement dont le caractère catastrophique semblait pourtant bien établi.

L'institution imaginaire du risque, pour paraphraser Cornélius Castoriadis, confère aux représentations collectives et individuelles une place centrale dans l'anticipation du coût collectif du risque. Cette dimension imaginaire explique aussi que le langage du risque soit le théâtre de luttes sociales dont les enjeux n'ont rien de littéraire ou de sémantique. Ainsi, dans le discours officiel, les termes de catastrophe et de crise ont été récemment remplacés par l'expression, plus neutre, d'« événement de sécurité civile »³. Mais la portée de cette

¹ On distingue classiquement les risques technologiques, directement liés à des incidents affectant des installations industrielles ou scientifiques, des autres risques anthropiques, qui affectent les milieux naturels mais dont l'origine est humaine. Pour un recensement exhaustif, se reporter notamment à Dupont, 2003.

² Le tsunami de décembre 2004 a ainsi suscité de nombreuses interrogations dans l'opinion suisse romande quant au risque d'une catastrophe de ce type sur le lac Léman, interrogations auxquelles la très sérieuse revue de l'Université de Lausanne *Allez savoir* (n°33, octobre 2005) a répondu dans un article intitulé « Tsunamis : l'Europe n'est pas à l'abri », en rappelant qu'en 563 une catastrophe de ce type était précisément survenue sur les rives du Léman.

³ C'est notamment à ce concept que se réfère le *Guide pratique d'élaboration des Plans communaux de*

euphémisation est très relative, la notion d'événement étant en elle-même vecteur d'insécurité (Niklas Luhmann, [1968], 2006 pp. 9-18). Inversement, l'utilisation par les écologistes du terme « contamination » pour désigner la pollinisation accidentelle de plantes classiques par des OGM véhicule l'idée que ces derniers sont intrinsèquement dangereux.

Dans ces conditions, l'efficacité d'une démarche globale de prévention des risques implique un consensus minimal sur l'identification des aléas et sur l'évaluation des impacts. La recherche de ce consensus exige des compromis complexes, entre l'ensemble des acteurs concernés, sur la façon:

- de caractériser les aléas, prévoir leur survenue et construire des scénarios cohérents de déroulement des crises ;
- de délimiter et cartographier les territoires menacés ;
- d'évaluer les impacts d'une réalisation de ces aléas, ainsi que leur coût économique, social et environnemental ;
- d'agir sur les sites les plus vulnérables ou les procédures les plus sensibles ;
- de mettre en place des dispositifs fiables d'alerte de la population ;
- de planifier les actions permettant de faire face à chaque hypothèse de crise ;
- de prévoir et organiser les conditions du retour à la normale.

La nécessité d'opérer des compromis dynamiques entre points de vue différents conduit souvent à privilégier, dans l'établissement des diagnostics comme dans la formulation des actions, les éléments matériels les plus facilement objectivables, au détriment de perceptions plus subjectives et plus fluctuantes. Or ce sont souvent ces dernières qui déterminent, pour chaque partie prenante, la conscience des aléas, l'évaluation des enjeux et, en dernière instance, l'appréciation du risque et le sentiment de vulnérabilité¹.

Même en s'en tenant aux seules dimensions objectivables, le diagnostic des enjeux est plus ou moins complexe selon les caractéristiques des territoires et les aléas auxquels ils sont exposés. Il nécessite une bonne connaissance du terrain et en particulier des infrastructures, équipements et réseaux d'intérêt stratégique pour la vie de la population, la pérennité de l'activité économique et la préservation du patrimoine et des écosystèmes. Non seulement cette connaissance est très inégalement répartie, mais les mêmes données acquièrent des significations très différentes en fonction des dispositions cognitives, du niveau d'expertise ou des références culturelles de chacun. Une juste évaluation de la portée des enjeux, et donc de l'ampleur des risques, impliquerait de prendre en considération à la fois les impacts « objectifs » des aléas potentiels et les facteurs qui déterminent plus « subjectivement » leur appréciation. Or les uns et les autres ont connu récemment de profondes mutations.

Les évolutions récentes dans la nature et dans la perception des risques

D'un point de vue économique, les risques se situent au cœur des interactions entre biens collectifs et activités marchandes. Leur dimension systémique multiplie à la fois le nombre des facteurs qui les conditionnent et celui des processus qu'ils impactent. Les crues torrentielles du Gard en 2002, l'explosion d'AZF ou la catastrophe de l'Erika mêlent inextricablement, dans leurs causes, leurs circonstances aggravantes et leurs effets, décisions économiques et choix politiques, patrimoine commun et propriété privée. La sécurité elle-même est un bien collectif au même titre que le cadre de vie, la biodiversité ou la qualité des milieux. Ces biens publics subissent une pression croissante liée à l'appropriation des espaces

sauegarde (Philip & Belin, 2006), alors que l'article 1 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile mentionnait encore « les accidents, les sinistres et les catastrophes ».

¹ Cf. notamment Bajos & Ludwig (1995).

par les activités humaines (développement des infrastructures, de l'habitat, de l'économie marchande etc.). Aussi les risques ont-ils un caractère de plus en plus anthropique, quelles que soient les formes sous lesquelles ils se manifestent. Etudes d'impact, consultations et concertations sont précisément destinées à éclairer les interactions entre initiatives économiques ou sociales et gestion des biens collectifs environnementaux. Ces interactions s'inscrivent dans des cadres spatiaux spécifiques, à des échelles multiples qui s'emboîtent ou s'entremêlent.

Dès lors rien d'étonnant que risques et complexité soient fortement imbriqués, d'autant qu'ils s'inscrivent dans la même logique systémique : les interdépendances liées à la sophistication des structures sociétales, à la division sociale et internationale du travail et à la multiplication des échanges contribuent à la fois à la vulnérabilité des sociétés contemporaines et à la complexité de leur organisation. En outre, la relation entre risque et complexité se renforce à travers les phénomènes de confiance ou de défiance de l'opinion dans la fiabilité des dispositifs de régulation technologiques, économiques, politiques ou sociaux. Puisque la confiance est un « mécanisme de réduction de la complexité » (Luhmann, 1968), la montée des risques accroît la complexité du monde, en érodant la confiance. La complexité aggravant les risques et le risque accroissant la complexité, le processus s'auto-accélère. Il est vain de se demander si le phénomène correspond à une évolution « objective » ou est essentiellement « subjectif » : le risque comme virtualité est indissociablement à la fois objectif et subjectif ; toute transformation objective a pour corollaire une mutation de l'image du risque dans les représentations collectives et c'est ce mouvement global qu'il faut prendre en compte.

Pendant longtemps, la conscience des risques s'est accompagnée d'un sentiment de fatalité. Les catastrophes auxquels l'homme était exposé étaient l'œuvre du destin¹, à ce titre marquées du sceau de l'imprévisibilité et de l'irresponsabilité². Près de deux siècles de pensée positive ont fait progressivement prévaloir, dans le monde social comme dans l'univers physique, des logiques de causalité et de prévisibilité, qui ont conduit à l'émergence d'un principe d'imputabilité. Cette laïcisation progressive de la représentation du monde, directement liée au rationalisme scientifique, explique la judiciarisation croissante de la vie collective pour toute activité « à risque », bien plus que la contamination par les mœurs américaines communément invoquée : pour faire valoir ses droits, chacun s'en remet à la sagesse des tribunaux, faute de confiance en la justice divine. Or face à l'appréciation des risques et des dispositifs de prévention, comme face à l'évaluation de dommages, la justice est fort démunie :

« Les risques modernes étant liés aux processus décisionnels induits par la modernisation progressive des sociétés, se pose inévitablement le problème de l'imputation sociale des responsabilités afférentes, et cela même dans les domaines pour lesquels les critères actuels de la science et les lois ne garantissent qu'à titre exceptionnel la possibilité d'une telle imputation.³ » (Beck, 2006 p. 1022)

C'est dans ce contexte qu'intervient l'évolution de l'acceptabilité sociale des risques. Si la sécurité est un bien collectif, les individus ont sur elle des droits individuels qu'ils font logiquement valoir devant un système judiciaire qui se trouve légitimé par leurs attentes. Juste retour des choses, les juges entretiennent le processus par des décisions qui prennent de moins en moins en considération le hasard et de plus en plus la responsabilité des acteurs. Cette référence accrue aux règles juridiques est une manifestation de la perte de confiance dans les normes sociales, directement liée aux fluctuations et incertitudes qui les affectent (Laufer,

¹ *Fatum* auraient dit les anciens, *Divine Providence* les pères de l'Eglise et Spinoza *Deus sive natura*...

² Sauf évidemment pour les sorcières, les chats et autres êtres maléfiques dont il fut brûlé de grandes quantités pour éloigner le malheur, ce qui prouve que la judiciarisation des catastrophes a de sérieux antécédents..

³ Les interminables procédures, expertises et procès ayant jalonné en France l'« affaire du sang contaminé » sont un bon exemple des balbutiements de l'imputabilité en pareilles circonstances.

1993).

La marque ultime de cette évolution est la place centrale occupée par le principe de précaution à la fois dans le débat public et dans le droit, avec son incorporation dans le « bloc de constitutionnalité » lors de l'adoption le 28 février 2005 de la Charte de l'environnement dont l'article 5 lui est consacré¹. Cette consécration juridique ne retire rien à son ambiguïté constitutive, ainsi décrite par Jean-Pierre Dupuy (2002, p.137) : « Si l'on est dans l'incertain, alors on peut très bien ne pas savoir que l'on est dans l'incertain... Dans (les) cas où l'incertitude est telle qu'elle implique que l'incertitude même est incertaine, il est impossible de savoir si les conditions d'application du principe de précaution sont satisfaites ou non. » Cette mise en abyme du doute, inhérente au principe de précaution poussé au bout de sa logique, constitue un aveu d'impuissance du savoir face au risque. L'inquiétude radicale qu'elle traduit sape la confiance dans son propre destin que toute société doit entretenir pour survivre et rend inopérants les repères sensés baliser les décisions et comportements « légitimes ».

Une perte de repères analogue se manifeste dans les dimensions territoriales des risques et du sentiment de (in)sécurité. Il existe une relation naturelle entre confiance et proximité, même si cette relation est plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord (Dupuy & Torre, 2004). Or, comme le note U. Beck,

« pensé selon toute son extension, le concept de *société du risque* ne saurait être territorialisable : la société du risque est par nature mondiale. Il convient en cela de distinguer entre trois axes conflictuels différents de la société mondiale du risque (*Weltrisikogesellschaft*), c'est-à-dire entre : tout d'abord les risques de conflits écologiques (*e.g.* les catastrophes climatiques) qui induisent eux-mêmes une dynamique globale ; ensuite, les risques financiers globalisés (*e.g.* crise asiatique), qui sont dès l'abord traduits et individualisés au niveau national ; enfin, la menace émanant de réseaux terroristes internationaux (*e.g.* Al Quaida), qui ébranle la sécurité de certains Etats et en même temps donnent légitimité à d'autres. » (Beck, 2006 p. 1022)

Pour rassurer l'opinion, les décideurs sont pris dans un véritable paradoxe de la territorialité, où il s'agit de trouver des réponses locales à dominante interpersonnelle (pour qu'elles soient facilement perceptibles et susceptibles de restaurer la confiance) à une menace de plus en plus systémique et déterritorialisée. La contradiction est rationnellement insurmontable, au moins du point de vue de ce qu'Herbert A. Simon appelle la rationalité « substantielle² » : un comportement est substantiellement rationnel quand il est en mesure d'atteindre les buts donnés à l'intérieur des limites imposées par les conditions et les contraintes données (Simon, 1982). Tel n'est manifestement pas le cas dans la gestion des risques collectifs où, face à la tension entre territorialité et délocalisation, c'est dans une rationalité « procédurale » qu'il faut chercher une cohérence pour l'action collective. La rationalité procédurale renvoie à des actions qui résultent d'un processus de décision approprié, prenant progressivement en compte l'information acquise, fût-elle incomplète, pour aboutir à une solution qui est la meilleure possible au regard des circonstances concrètes, sans prétendre constituer une solution intrinsèquement optimale.

C'est dans ce contexte sociétal particulier que s'inscrit l'instauration des plans communaux de sauvegarde (PCS), créés en 2004, réponse partielle mais réelle à l'évolution des attentes sociales en matière de risque. Partielle car ils ne concernent que certaines catégories de risques, pour lesquels une échelle territoriale de proximité constitue un cadre pertinent d'identification, de prévention et/ou de traitement ; les risques globaux, ceux qui précisément nourrissent les angoisses collectives à propos de catastrophes majeures, restent *substantiellement* hors du champ, sauf pour la gestion des crises. Réelle parce que la mise en œuvre d'un PCS contribue *procéduralement* à la transformation des pratiques collectives et

¹ Pour un historique détaillé du principe de précaution se reporter à O'Riordan & Cameron (1994).

² L'expression de Simon *substantive rationality* est également traduite par rationalité substantive.

s'inscrit dans un processus novateur d'apprentissage de la culture du risque.

L'exemple français des plans communaux de sauvegarde

Créés par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile¹, les plans communaux de sauvegarde assurent la synthèse d'informations auparavant éparpillées et peu accessibles au public et changent les modalités d'exercice des responsabilités locales dans la gestion des risques. Ils fixent les conditions de coopération entre acteurs publics et privés dans les actions de prévention comme dans les interventions de crise, en replaçant le maire au centre du dispositif.

Synthèse et concertation

L'article 13 de ladite loi définit ainsi le contenu des PCS:

« Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. (...) Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours (élaborés par l'Etat)...

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et, pour Paris, par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune. »

Le PCS dessine ainsi, de façon claire et relativement nouvelle, l'articulation entre prévention et gestion de la crise. La possibilité de lui conférer un caractère intercommunal permet une prise en compte plus cohérente de l'échelle des risques, tout en restant dans la proximité ; elle favorise en outre une mutualisation de moyens d'autant plus nécessaire que l'éparpillement d'un grand nombre d'institutions communales les laissent démunies face à l'ampleur des enjeux ; pour autant, elle ne dessaisit pas de leurs responsabilités opérationnelles des maires dont le PCS réaffirme au contraire les pouvoirs traditionnels en matière de sécurité.

En tant que document de synthèse, le PCS intègre l'inventaire des risques réalisé dans le plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou le plan de prévention des risques technologiques (PPRT), en assurant leur interface avec les documents d'urbanisme. Il garantit la mise en cohérence des différents dispositifs d'intervention et prend notamment en compte les plans particuliers de mise en sûreté des établissements d'enseignement² et les plans portuaires de sécurité. Ce regroupement de l'ensemble des informations utiles à l'appréciation des risques locaux et à la rationalisation des mesures opérationnelles offre une base solide à la concertation entre les partenaires, particulièrement au cours du processus d'élaboration du PCS.

Ce cadre communal de concertation est complété par l'intervention des commissions départementales de prévention des risques naturels, instituées par la loi du 16 juillet 2003 sur

¹ Cette loi complète la loi du 16 juillet 2003 sur les risques naturels et technologiques.

² Cf. Bulletin Officiel de l'Education Nationale du 20 mai 2002 (hors série n°3)

les risques naturels et technologiques. Présidées par le préfet, elles associent en nombre égal des élus des collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et établissements publics territoriaux de bassin ; des représentants d'organisations professionnelles (exploitants agricoles, organismes consulaires, assurances, notaires), des représentants d'associations dont un représentant d'associations de sinistrés lorsque de telles associations existent, des représentants de la propriété foncière et forestière et des personnalités qualifiées dont un représentant de la presse écrite ou audiovisuelle locale ; des représentants des administrations, notamment l'inspection d'académie et les services de secours, ainsi que des établissements publics de l'Etat concernés. Ces commissions sont notamment chargées de donner un avis sur

- les mesures d'information et de communication sur les risques, et en particulier les documents d'information destinés à garantir l'exercice du droit à l'information préventive ;
- la délimitation des zones d'érosion et les programmes d'action correspondants ;
- la délimitation des zones de rétention des crues ou d'inondation contrôlée et les obligations corrélatives des propriétaires et exploitants ;
- la programmation, la conception, la mise en œuvre et l'actualisation des plans de prévention des risques naturels prévisibles ;
- les retours d'expériences suite à catastrophes.

Elles sont en outre habilitées à donner un avis sur tout rapport, programme ou projet soumis par le préfet, et notamment sur les schémas départementaux de prévention des risques naturels dont il a l'initiative.

Par ailleurs, dans le domaine des risques technologiques, l'article 2 de la loi de 2003 précise que le préfet crée un comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations susceptibles de donner lieu, au regard de leur dangerosité, à des servitudes d'utilité publique¹. Au-delà du seul PCS, les lois de 2003 sur les risques et de 2004 de modernisation de la sécurité civile ont donc mis en place toute une organisation de l'information sur les risques et de la concertation sur les mesures de prévention et de gestion des crises.

Une large redistribution des rôles

Ce dispositif est porteur d'une large redistribution des rôles entre acteurs publics et privés, y compris dans les modalités de prise de décision, qui esquissent les contours d'une gouvernance territoriale des risques, comme en témoignent les mesures concrètes préconisées par le *Guide pratique* déjà mentionné. Le processus d'élaboration des PCS est supervisé par un *comité de pilotage* restreint constitué d'élus et de fonctionnaires communaux autour duquel vient s'agréger un large *réseau de partenaires* : sapeurs pompiers, préfecture et services déconcentrés de l'Etat, établissements publics de coopération intercommunale, associations et acteurs locaux, communauté scolaire, entreprises privées et établissements publics de la commune, experts et cabinets d'étude, partenaires financiers ou techniques, auxquels s'ajoutent, le cas échéant, les exploitants des installations ou établissements qui sont à l'origine des aléas.

Au-delà des PPRN et des PPRT, le regroupement de l'information concerne les dossiers départementaux sur les risques majeurs (DDRM), les *portés à connaissance* sur les risques industriels, les cartes d'aléas, les plans d'exposition aux risques (PER), les atlas de zones inondables, les études hydrauliques ou géotechniques, les rapports d'expertise et jusqu'aux archives relatives aux catastrophes précédentes. Pour la gestion des crises, les PCS doivent définir les conditions d'une mise en commun des moyens publics et privés d'intervention, les

¹ La liste de ces installations est précisée par le décret 2005-989 du 10 août 2005.

équipements des entreprises ou des bailleurs sociaux susceptibles d'être mobilisés étant préalablement recensés. Les PCS doivent également tenir compte des plans départementaux de secours qui concernent la commune, notamment les plans particuliers d'intervention (PPI) pour les risques industriels et les dispositions spécifiques des plans ORSEC (ORganisation des SECours). Enfin, le maire peut décider de créer une réserve de sécurité civile, en application des articles 30 à 34 de la loi du 13 août 2004 :

« Bénévole, facultative et placée sous la seule autorité du maire, elle est chargée d'apporter son concours au maire dans les situations de crise, mais aussi dans les actions de préparation et d'information de la population, comme dans le rétablissement post-accidentel des activités. Elle contribue à ces actions en s'appuyant sur les solidarités locales et en les développant... »

La réserve communale a vocation à agir dans le seul champ des compétences communales. Elle ne vise en aucune manière à se substituer ou à concurrencer les services publics de secours et d'urgence. De la même manière, son action est complémentaire et respectueuse de celle des associations de sécurité civile, caritatives, humanitaires ou d'entraide. Elle participe au soutien et à l'assistance aux populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités et contribue à la préparation de la population face aux risques.

La réserve communale peut faire appel à des citoyens de tout âge et de tout métier, pour des missions qui n'interfèrent pas avec les missions de secours proprement dites. Il s'agit, par exemple, de contribuer à l'élaboration, à l'actualisation et à la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde, de veiller à l'information et à la préparation de la population, de participer aux actions de prévention des risques menées par la commune, de prendre en charge l'assistance matérielle aux personnes sinistrées, de les aider dans leurs démarches administratives...¹ »

Un processus d'apprentissage collectif

Ces dispositions opérationnelles sont complétées par de fortes obligations d'information du public et de concertation. Le droit à une information préventive a été introduit par la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile qui stipulait 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 ». Cette information préventive à la charge des pouvoirs publics a été sensiblement renforcée par l'article 40 de la loi de 2003 qui a intégré à l'article L. 125-2 du code de l'environnement les dispositions suivantes :

« Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles², le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'Etat dans le département (...). »

Par ailleurs, l'élaboration et la mise à jour des PCS est l'occasion de nombreuses actions de concertation. Lorsque la taille de la commune et de son administration le justifie, des groupes de travail thématiques ou des réunions techniques sont prévus qui mobilisent à la fois les services communaux et les partenaires extérieurs concernés, particulièrement pour l'analyse des risques ou pour l'élaboration de fiches action. L'ensemble des intervenants susceptibles d'être associés à la gestion des crises participent à des actions de formation, incluant des exercices de simulation. Enfin, les retours d'expérience impliquent l'ensemble des acteurs ayant participé à la conduite des opérations et à la mise en œuvre des actions à l'occasion d' « événements de sécurité civile ».

¹ Site du ministère de l'intérieur, www.interieur.gouv.fr, consulté le 6 mars 2008

² C'est-à-dire toutes les communes pour lesquelles un PCS est obligatoire.

Ces dispositions à visée opérationnelle s'inscrivent dans un processus plus large d'apprentissage qui vise à renforcer une culture collective de la sécurité civile et du risque, comme en attestent les débats parlementaires sur les lois concernées¹. L'implication du milieu scolaire est une des pièces maîtresses de cette démarche, à côté de l'information préventive :

« Tout d'abord, comme le rappelle l'article 5 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, il est indispensable d'avoir une sensibilisation à la sécurité civile chez les enfants et les jeunes. En marge de l'élaboration du PCS, il est donc pertinent d'engager une réflexion partenariale entre la collectivité et les établissements. Il s'agit d'informer les enseignants et les élèves des risques présents sur la commune et des comportements à adopter en cas de survenue d'un phénomène. Ces actions relèvent donc plus de l'information préventive que du PCS mais le lien entre les deux sujets est incontournable.

Ensuite, les chefs des établissements scolaires ont l'obligation de mettre en place un Plan Particulier de Mise en Sécurité (PPMS). Ce plan vise à organiser la protection des élèves dans l'établissement en cas de survenance d'un risque majeur. Il prévoit les modalités pratiques, organisationnelles (réception de l'alerte, qui assure quelles responsabilités...) et techniques (matériels nécessaires, dans quel lieu sûr regrouper les élèves...). Ce sujet nécessite un travail coordonné entre le PCS (commune) et le PPMS (établissement).» (Guide d'élaboration des PCS)

Premier bilan

A l'automne 2007, 9060 communes (sur les 36000 communes que comporte la France) relevaient du dispositif, ce chiffre étant appelé à évoluer au fur et à mesure de l'approbation des plans de prévention des risques naturels ou des plans particuliers d'intervention qui rendent obligatoire l'établissement d'un PCS. Sur ce nombre, environ 900 communes avaient réalisé leur PCS, auxquelles s'ajoutaient 270 communes qui l'avaient élaboré sur une base volontaire, hors obligation légale. Dans de très nombreuses communes, un PCS était en cours de préparation. Dans certains départements, comme les Bouches du Rhône ou l'Isère, le taux de réalisation était de l'ordre de 50%². Ces chiffres auraient été sans doute supérieurs si les services déconcentrés de l'Etat, les prestataires privés et les autres partenaires des communes n'avaient eu de sérieuses difficultés à répondre à toutes les sollicitations.

S'il est clair que, d'un point de vue quantitatif, le mouvement est fortement engagé, il est trop tôt pour établir une évaluation qualitative des PCS, dont l'efficacité ne pourra être réellement mesurée que lorsqu'ils auront été confrontés à des crises réelles. Dans le domaine de l'information préventive, l'examen des sites Internet d'une dizaine de communes ayant adopté un PCS permet de constater une très grande hétérogénéité de l'information directement portée à la connaissance du public, qu'il s'agisse de l'information sur les risques eux-mêmes³ ou de la présentation des dispositions du PCS⁴.

Risques, développement durable et management territorial stratégique

De tout ce qui précède il ressort clairement que :

- l'accélération actuelle des innovations technologiques et des mutations de l'économie matérielle, en bouleversant l'organisation interne des sociétés et leurs rapports à leur

¹ Voir notamment le rapport sénatorial n°339 (2003-2004) présenté par M. Jean-Pierre Schosteck au nom de la commission des lois.

² Pour l'ensemble de ces chiffres, la source est la direction de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur.

³ ...notamment par l'intermédiaire du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).

⁴ Voir tableau en annexe.

- environnement naturel, génère des risques de nature et d'ampleur sans précédent ;
- la reconfiguration à l'échelle planétaire des systèmes d'échanges et des rapports de forces invalide les approches traditionnelles de prévention et de régulation des crises et appelle une rénovation profonde de la maîtrise collective des risques, en posant en termes nouveaux la question de leur territorialisation ;
- sur la base d'une rationalité procédurale, il est possible de mettre en mouvement les sociétés locales pour les préparer à affronter ces situations nouvelles, comme le montre l'exemple français des plans communaux de sauvegarde.

Il s'agit maintenant d'examiner les conditions de succès et de généralisation de ce type de démarche du triple point de vue de ses dimensions cognitives, territoriales et décisionnelles, en montrant que l'ensemble de ces conditions relève d'un dispositif de management territorial stratégique.

Vers une appropriation cognitive des risques : la question de l'expertise

L'interpellation des institutions par l'opinion publique sur les risques n'implique pas nécessairement la demande d'une participation directe à leur gestion collective (Worms, 1996), mais ce dernier aspect est de plus en plus présent. Si l'évolution des perceptions et des attentes en matière de risques induit naturellement un renforcement des réflexes revendicatifs, elle s'accompagne aussi d'une volonté d'appropriation des processus en jeu : transparence des informations ; négociation des mesures de prévention ; partenariat dans la gestion des crises. Toute la chaîne décisionnelle se trouve impactée par cette aspiration à plus d'interaction, en rupture avec la logique normative et unilatérale qui prévalait jusque là.

Cette volonté d'appropriation se heurte à la complexité des dispositifs technico-économiques qui constituent aujourd'hui le cadre ordinaire de la vie quotidienne et qu'Anthony Giddens désigne sous le vocable de « systèmes experts » :

« J'entends par systèmes experts, des domaines techniques ou de savoir-faire professionnel concernant de vastes secteurs de notre environnement matériel et social. La plupart des non-initiés ne consultent des *professionnels* – avocats, architectes, médecins, etc. – que de façon ponctuelle et irrégulière. Mais les systèmes regroupant les connaissances de ces experts jouent un rôle dans un grand nombre de nos actions coutumières. Par le simple fait d'être assis chez moi, je m'inscris dans un système expert, ou dans une série de systèmes experts, auxquels j'accorde ma confiance. » (Giddens, [1990] 1994 pp. 35 et 36)

Cette relation à un système expert, localisée car inscrite dans un espace déterminé, permet une relation *dé-localisée* aux experts qui ont conçu le système. Cette théorie de la dé-localisation est au centre des analyses de Giddens sur *Les conséquences de la modernité* :

« Les systèmes experts sont comme les gages symboliques¹ des mécanismes de dé-localisation, leur point commun étant de distancier les relations sociales de leur contexte immédiat. Les deux types de mécanismes de dé-localisation présupposent, mais aussi favorisent, la séparation du temps et de l'espace, condition de la distanciation spatio-temporelle qu'ils encouragent. Un système expert dé-localise de la même façon que les gages symboliques, en *garantissant* nos attentes par rapport à un espace temps lointain. Cet *étirement* des systèmes sociaux est obtenu par l'impersonnalité des tests d'évaluation du savoir technologique, et par la critique publique (sur laquelle se fonde la production de savoir technique), utilisés pour en contrôler la forme. » (Ibid. pp 36 et 37).

La confiance de l'opinion dans ces systèmes experts est indispensable au fonctionnement des sociétés modernes, mais elle est fragile et parcourue de fréquentes controverses. Dans ce contexte, c'est naturellement vers des médiations scientifiques que se tournent les acteurs sociaux en quête de transparence. Mais l'expertise scientifique se trouve dans une situation paradoxale. D'une part elle est sensée contribuer à une information

¹ Par gage symbolique Giddens désigne des instruments d'échange qui permettent que des agents ou groupes très éloignés, dans le temps ou dans l'espace, puissent effectuer des transactions. L'argent en est le prototype.

impartiale du public en raison des préjugés favorables de compétence et d'objectivité dont bénéficient les chercheurs. Mais d'un autre côté, le pouvoir scientifique n'échappe pas à la revendication générale qu'à tout pouvoir réponde un contre-pouvoir, à toute argumentation une contre-argumentation, la liberté du citoyen résidant précisément dans la possibilité qui lui est donnée d'arbitrer entre des vérités contingentes et contradictoires au lieu de se soumettre à une vérité transcendante et unique. Cette aspiration est d'autant plus forte que le progrès scientifique est légitimement tenu pour responsable de l'évolution des techniques et des bouleversements sociaux consécutifs, dont les nouveaux risques sont une traduction directe. Comme le note Hans Jonas, « ce n'est plus comme jadis la nature, mais justement notre pouvoir sur elle qui désormais nous angoisse, et pour la nature et pour nous-mêmes. » (1998, p. 105¹).

Cette position paradoxale explique sans doute que les chercheurs soient souvent réticents à jouer le rôle que l'opinion et les responsables politiques attendent d'eux. En témoigne cette déclaration liminaire du professeur Arnold Munnich, généticien et membre de l'Académie des sciences, lors de son audition sur l'expertise scientifique par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, le 6 décembre 2005 :

« La science n'est pas une vérité. C'est un instantané de connaissances à un moment donné, ce qui est tout autre chose. Cet instantané change en fonction de données. Ces données, ce sont les concepts en cours, les idées ambiantes, les moyens d'exploration. La science brouille donc régulièrement les cartes pour le législateur. Elle ne fait pas bon ménage avec les certitudes. C'est pourquoi le savant n'a pas vocation à être un expert, et s'il devient un expert, il ne sera plus un savant². » (Rapport AN 2890 [12^e législature], Sénat 220 [2005-2006])

C'est pour répondre à de tels scrupules que les autorités scientifiques se sont organisées pour produire des expertises collectives, de nature radicalement différente d'un travail de recherche, dans le cadre de *conférences de consensus*, procédures standardisées de réflexion collective sur des sujets controversés, permettant de formuler des préconisations publiques. Ces procédures, mises en œuvre depuis de nombreuses années dans le domaine de la santé³, ont progressivement gagné d'autres domaines. Ainsi, la Cour de cassation a organisé du 28 mars au 15 novembre 2007 une conférence de consensus sur « les bonnes pratiques judiciaires de l'expertise civile », sur la base de la méthodologie établie par la HAS. Autre exemple, dans le domaine de l'environnement, le préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée a organisé en 2005, à la demande du Ministère de l'écologie et du développement durable, une conférence de consensus sur « le débit du Rhône à Beaucaire pour la crue de décembre 2003 »⁴.

Rien d'étonnant dès lors que la loi consacre la légitimité de cette remise en cause du statut du savoir scientifique, en constitutionnalisant le principe de précaution ou en faisant du pluralisme de l'expertise une règle de plus en plus commune. Ainsi à l'article 2 de la loi du 16 juillet 2003 sur les risques technologiques, il est précisé que les comités locaux d'information et de concertation (évoqués plus haut) « pourront faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises ». Relève de la même logique la question du statut des *lanceurs d'alerte*, inscrit dans les conclusions du « Grenelle de l'environnement ». Un lanceur d'alerte est une personne qui, dans le cadre de ses activités professionnelles ou personnelles, met en évidence des faits dangereux pour l'homme ou l'environnement et décide d'en informer les pouvoirs publics ou les médias, le cas échéant sans l'autorisation ou contre l'avis de sa hiérarchie. Le concept, introduit en France par Francis

¹ Pour une vision synthétique des analyses de Jonas sur la responsabilité scientifique, il peut être également utile de se reporter à Jonas & Gebhard, 1994.

² Le professeur Munnich, aujourd'hui conseiller auprès du Président de la République, poursuivait en citant le Coran : « Si tu vois un savant s'approcher des marches du palais, tu dois douter de sa science. »

³ Cf. notamment le guide méthodologique élaboré par la haute autorité de santé (HAS, 2006)

⁴ L'ensemble du dossier est disponible sur le site du CEMAGREF <http://ccbr.lyon.cemagref.fr> (consulté le 12 février 2008)

Chateauraynaud et Didier Torny (1999), est inspiré de la notion anglo-saxonne de « whistleblower », dont le statut est protégé au Royaume-Uni par le *Public Interest Disclosure Act* de 1998. En France, il a fait l'objet d'une première reconnaissance jurisprudentielle dans un arrêt de la Cour de cassation du 11 octobre 2000, dit arrêt Cicolella, du nom d'un chercheur de l'*Institut national de recherche et de sécurité* licencié pour avoir dénoncé publiquement les effets nocifs des éthers de glycol sur la santé. Dans sa décision, la Cour de Cassation indiquait que le pouvoir hiérarchique devait s'exercer « dans le respect des responsabilités confiées à l'intéressé et de l'indépendance due aux chercheurs ».

L'enjeu de tout cela n'est rien moins que maintenir la confiance de l'opinion dans les dispositifs sociotechniques sur lesquels repose le fonctionnement des sociétés contemporaines, autrement dit « la confiance des profanes dans les systèmes experts » pour reprendre une formule de Giddens qui précise :

« La prise de conscience des zones d'ignorance auxquelles sont confrontés les experts en tant que praticiens individuels, et au niveau de pans entiers de la connaissance, peut affaiblir ou saper la foi des gens ordinaires. Les spécialistes prennent souvent des risques *au nom* de leurs clients profanes en dissimulant ou en éludant la vraie nature de ces risques, ou même leur existence. Il est une chose plus grave que la découverte par le profane de ce type de dissimulation : la prise de conscience du fait que le spécialiste ne s'aperçoit pas de l'importance d'un ensemble de dangers, et des risques associés. » ([1990] 1994 p.137)

Du point de vue de l'appropriation cognitive des risques, le bilan de l'apport des Plans communaux de sauvegarde est contrasté. Il est indiscutablement positif pour l'information préventive, la mutualisation et la capitalisation des connaissances et l'apprentissage de la culture du risque. Par contre, l'Etat conserve la maîtrise de la publication (et de la non-publication) des informations les plus sensibles dans le cadre de l'élaboration des dossiers départementaux sur les risques majeurs (DDRM). Le *Guide pratique d'élaboration des plans communaux de sauvegarde* précise d'ailleurs que « le travail sur les aléas s'appuie essentiellement sur les documents affichés par l'Etat. Il n'est généralement pas nécessaire d'engager des études techniques très poussées pour réaliser le PCS » : même si rien n'interdit le recours à des « tierces expertises », force est de constater que rien n'y incite, contrairement à la loi de 2003.

Une territorialisation croissante

Les analyses de Beck sur la déterritorialisation et de Giddens sur la dé-localisation mettent en évidence la place centrale de la relation à l'espace dans la problématique actuelle des risques. D'un point de vue subjectif, l'inscription territoriale du risque transforme une virtualité abstraite en possibilité concrète, ce qui est vrai aussi bien pour attester de la réalité de la menace que pour renforcer la crédibilité de la prévention et pour garantir l'efficacité des réponses. Mais cette relation entre risque et territoire n'est pas univoque, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des échelles territoriales en jeu. L'échelle des phénomènes au travers desquels se réalisent les aléas et se concrétisent leurs impacts n'est pas identique à celle des processus qui leur ont donné naissance, elle-même différente de celle des actions à mener pour les prévenir ou les traiter. A chacune de ces échelles correspondent un ou plusieurs systèmes d'acteurs dont la coordination globale n'a rien d'évident.

Ainsi la gestion des crues du Danube met-elle en jeu dix Etats, les politiques d'aménagement de centaines de villes regroupant plus de quarante millions d'habitants, des activités agricoles réparties sur des millions d'hectares, des dizaines de milliers de kilomètres d'infrastructures de communication, des activités sensibles de navigation et de production d'énergie, dont deux centrales nucléaires de fiabilité inégale etc. Pour la seule gestion des crises, une approche territorialisée sur des échelles restreintes a montré ses limites à l'occasion

des épisodes de mars et avril 2006, notamment en Roumanie, où 170000 hectares ont été inondés, 152 localités frappées et 16000 personnes évacuées. A fortiori ces échelles de proximité sont totalement inopérantes lorsqu'il s'agit de mettre en place des mesures de prévention qui exigent une gestion intégrée de l'ensemble du bassin versant. C'est la raison pour laquelle le Parlement et le Conseil européens ont adopté le 23 octobre 2007 une directive sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation¹, donnant un cadre juridique commun à la coopération entre les Etats membres à la fois pour l'évaluation des risques, la cartographie des aléas, les plans de gestion des risques et l'information du public.

Une approche territoriale des risques n'a donc de sens que si elle prend en compte l'interdépendance systémique des territoires sur l'ensemble des échelles pertinentes. De ce point de vue, le dispositif des plans communaux de sauvegarde est globalement adéquat dans la mesure où il constitue la déclinaison, à une échelle de proximité immédiate, de tout un emboîtement de documents d'identification des aléas et de plans d'intervention élaborés à des échelles plus larges (départementales, interdépartementales ou plus vaste encore, au niveau d'un bassin versant ou d'une zone de défense). Un territoire étant essentiellement un espace socialisé, la complexité systémique des échelles et des structures territoriales renvoie à celle de l'organisation des sociétés qui territorialisent ces espaces.

Ces complexités, qui se combinent mais restent irréductibles l'une à l'autre, se conjuguent avec les turbulences spécifiques des processus sociotechniques et des phénomènes naturels pour produire, dans leur imprévisibilité fondamentale, les paysages territoriaux du risque. Il est clair que ces paysages échappent à jamais à toute tentative de maîtrise rationnelle, au sens de la rationalité substantielle. C'est précisément ce qui légitime des démarches territoriales relevant d'une rationalité procédurale, plus particulièrement dans l'identification et la caractérisation des risques (usage normé de la cartographie et des systèmes d'information géographique², plans d'exposition aux risques), dans l'usage de la réglementation comme instrument de prévention, dans la normalisation de l'information et dans la standardisation de la gestion des crises. Dans cette perspective, les plans communaux de sauvegarde semblent constituer une réponse pertinente aux questions qui se posent en matière de réduction des incertitudes et de coordination de l'action collective, notamment par l'élaboration de stratégies acceptées par tous les acteurs du territoire.

Gouvernance et management territorial stratégique

Pour les mêmes raisons que précédemment, la légitimité de ces stratégies ne relève pas de leur pertinence intrinsèque, du point de vue d'une rationalité substantielle, mais de l'adéquation des procédures qui président à leur élaboration et à leur pilotage, au regard notamment du consensus qu'elles produisent et de l'adhésion collective dont bénéficient les dispositions qui en résultent. Mais, pour que la logique de proximité permette d'obtenir des résultats qui seraient hors d'atteinte dans d'autres conditions (par exemple la renonciation à tel ou tel intérêt particulier ou le dépassement d'antagonismes traditionnels), il faut que les processus décisionnels soient reconfigurés pour produire du consensus et non pour consacrer des rapports de forces. Cela exige une transformation profonde de la régulation de l'action collective, les dispositifs institutionnels classiques étant fondés sur la confrontation d'une majorité et d'une minorité dans le cadre des procédures traditionnelles de gouvernement. Produire du consensus, sans nier les divergences objectives d'intérêts ni l'hétérogénéité des représentations du monde, implique des processus continus de transactions territoriales³,

¹ Directive 2007/60/CE publiée au JOUE L 288 du 6 novembre 2007, p. 27

² Cf. Van Oosterom, Zlatanova & Fendel, 2005

³ Par transaction territoriale, il faut entendre une transaction sociale dont le territoire est le cadre et qui contribue au processus de socialisation, et donc de territorialisation, de l'espace.

permettant de dégager des compromis pratiques¹. En France, le dispositif territorialisé de gestion des risques répond assez bien à ce type d'exigence, à une réserve près, qui n'est pas mince : l'équilibre entre procédures institutionnelles et processus transactionnels n'est pas clairement établi et dépend très largement de la bonne (ou de la mauvaise) volonté des élus locaux et des administrations publiques. Si gouvernance il y a, elle est, dans le cas d'espèce, incomplète.

Il en va des transactions sociales, et donc des transactions territoriales, comme des transactions économiques : dans un contexte d'information imparfaite et donc de rationalité limitée, l'efficacité des échanges implique l'existence de *conventions*, règles non écrites qui garantissent la conformité aux usages des comportements de chacun². La dynamique de territorialisation suppose que les principaux acteurs du territoire partagent la conviction de l'intérêt commun qu'ils ont à établir un partenariat stable fondé sur des concessions réciproques, dans une relation de confiance. Cela n'est possible que par le jeu de mécanismes cognitifs qui, dans la modification des représentations collectives, permettent l'émergence progressive de nouvelles solidarités et de nouveaux principes d'action³, consacrés les uns et les autres par de nouveaux processus décisionnels que l'on désigne généralement sous le terme générique de gouvernance (Casteigts, 2004). La place qu'occupe aujourd'hui le paradigme du développement durable, comme référence partagée par la quasi-totalité des acteurs institutionnels et par l'opinion publique, en fait un élément essentiel des *conventions territoriales*, et donc une condition incontournable des *transactions territoriales* et un objet central de la *gouvernance territoriale*, notamment quand celle-ci et celles-là s'appliquent à la maîtrise collective des risques.

L'installation du concept de développement durable sur la scène mondiale a été exceptionnellement rapide, depuis que le terme est apparu en 1980 dans un rapport sur la biodiversité jusqu'à la conférence de Rio qui le consacra comme principe universel d'action publique en 1992, après qu'en 1987 le rapport de la commission Brundtland l'ait popularisé. Cette fortune extraordinaire ne doit rien au hasard. Les questions environnementales sont le théâtre d'affrontements idéologiques violents depuis les années 70 (Mounoud, 2000). Or le développement durable est une idéologie de la (ré)conciliation des contraires, puisqu'il entend définir une coexistence harmonieuse entre des objectifs considérés jusque là comme incompatibles : développement économique, cohésion sociale et protection de l'environnement. Cette montée en puissance du développement durable est rigoureusement concomitante de l'installation des risques au premier rang des préoccupations de l'opinion publique. Tout s'est passé comme si le discours sur le développement durable était une réponse idéologique pertinente aux demandes sociales de maîtrise collective des risques, dans une relation chaotique entre mondialisation et actions localisées (Bourdin, 2003). Dès lors, il est légitime de s'interroger sur les raisons de l'efficacité pratique de cette réponse idéologique.

L'idéologie n'est pas à la mode chez les intellectuels occidentaux, et pourtant rarement les conditionnements idéologiques des comportements collectifs ont été aussi forts, de Washington à Pékin en passant par Téhéran. Si on restitue au terme son sens heuristique de « logique des idées » au lieu de l'enfermer dans des usages polémiques, on ne peut qu'admettre la place centrale des dispositifs idéologiques dans la recomposition des représentations du monde et dans la détermination des stratégies collectives. Comme le « travail du rêve » chez Freud, le « travail de l'idéologie » est le lieu d'une intense élaboration secondaire permettant

¹ Sur le paradigme transactionnel se reporter notamment à Blanc, 1994, pp. 21- 47

² O. Favereau (1999) définit les conventions comme un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractère arbitraire et dépourvues de sanctions juridiques, ce qui les distingue des contrats.

³ Ce dispositif *conventionnel* est intimement corrélé au principe de rationalité procédurale, car il s'agit dans les deux cas de modalités d'action rationnelle dans un contexte de rationalité limitée.

aussi bien d'alimenter des logiques d'affrontement que de produire des « discours de compromis » (Mounoud, 1997), en fonction de l'idéologie dominante. C'est évidemment sur ce second registre que se situe le développement durable, fruit d'un armistice idéologique entre écologistes tenants de la « croissance zéro » et partisans d'un développement maîtrisé. La théorie des conventions, en mettant en évidence que des représentations partagées, idéologiquement déterminées, conditionnent échanges et transactions, rend précisément compte de l'efficacité pratique des dispositifs idéologiques.

D'un autre point de vue, l'articulation d'un objet idéologique producteur de compromis avec un corpus de pratiques sociales bénéficiant d'un large consensus s'inscrit parfaitement dans une dynamique d'« agir communicationnel », au sens où l'entend Jürgen Habermas (1981 ; 2001) pour caractériser des interactions sociales dans lesquelles la coordination de l'action collective est assurée par un usage du langage orienté vers la recherche systématique de la compréhension et de l'entente. Dans des situations de ce type, c'est la réalité elle-même qui joue le rôle de médiateur, mettant en cause le conditionnement a priori de nos grilles d'analyse et nos hiérarchies de valeurs. Entre la logique des idées et la dynamique de la communication, non seulement la complémentarité et la synergie sont évidentes, mais il s'agit en fait des deux faces d'une même pièce.

Les évolutions constatées dans la coordination de la maîtrise collective des risques ne sont donc qu'un aspect particulier d'un basculement global du mode de régulation de l'action collective, d'une logique juridique, inscrite dans un dispositif instrumental et un cadre institutionnel, vers une logique managériale, inscrite dans un dispositif stratégique et un cadre territorial. C'est à cette nouvelle rationalité que renvoie l'expression générique de « management territorial stratégique » pour désigner une configuration partenariale d'action collective qui combine le territoire comme cadre de régulation, des coopérations opérationnelles comme principe d'organisation, le partage des connaissances et des représentations comme support cognitif, la gouvernance comme processus décisionnel, le développement durable comme référence commune et le projet stratégique comme instrument de cohérence (Casteigts M., 2003).

Dans une telle configuration aucun manager ne vient jouer le *deus ex machina*. Bien au contraire la dynamique ne peut s'enclencher que si le *primus* s'attache à rester *inter pares*. Pourtant la référence au management est parfaitement pertinente dans le contexte épistémologique actuel des sciences de gestion:

« Les sciences de gestion aboutissent à ce qu'elles ne pouvaient clairement imaginer à leurs débuts : une science dont l'objet ne serait ni un type d'organisation, ni un type de phénomènes, ni un ensemble de faits, mais plutôt une classe de problématiques constitutives de toute action collective : la décision, la rationalisation, la représentation, la légitimité, la coopération, la prescription... » (David, Hatchuel & Laufer, 2002, p.2)

A l'évidence la gouvernance territoriale des risques s'inscrit aujourd'hui dans un processus de management territorial stratégique, processus inabouti, car si le territoire, les coopérations opérationnelles, le partage des connaissances, la gouvernance et le développement durable sont bien au rendez vous, le projet stratégique reste embryonnaire. Encore un effort, camarade !

Références bibliographiques

- BAJOS Nathalie, LUDWIG Dominique, 1995, « Risque construit et objectivation du risque : deux approches de l'adaptation au risque de transmission sexuelle du sida », in Bajos Nathalie, Bozon Michel, Giami Alain, Doré Véronique, Souteyrand Yves, *Sexualité et sida. Recherches en sciences sociales*, Paris, Editions de l'ANRS, p.199-220
- BECK Ulrich, 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; éd. franç. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier Flammarion, 2001; édition citée Champs Flammarion 2003.
- BECK Ulrich, 2006, « Risque et société », in Mesure Sylvie et Savidan Patrick (dir.) *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, PUF, pp. 1022-1024
- BLANC Maurice, 1994, « La transaction dans les sciences sociales : vers un paradigme élargi », in Blanc Maurice, Mormont Marc, Rémy Jean et Storrie Tom, *Vie quotidienne et Démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan
- BOURDIN Alain, 2003, « La modernité du risque », *Cahiers internationaux de sociologie*, n°114, pp. 5-26
- BRUNET Sébastien, BERGMANS Anne, BERTRAND Anne, BIREN Patrick (dir.), 2002, *L'expertise en question : domestiquer l'incertitude dans la société du risque*, Bruxelles, Peter Lang
- CASTEIGTS Michel, 2003, « Le management territorial stratégique », in Sedjari A. (dir.) *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{ème} siècle*, Paris-Rabat, L'Harmattan
- CASTEIGTS Michel, 2004, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », in Le Duff Robert. et Rigal Jean-Jacques (dir.) *Démocratie et management local, 1ères Rencontres Internationales*, Paris, Dalloz
- CHATEAURAYNAUD Francis, TORNÉY Didier, 1999, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'EHESS
- DAVID A., HATCHUEL A. et LAUFER R., 2002, « Introduction », in David A., Hatchuel A. et Laufer R. (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion, éléments d'épistémologie de la recherche en management*, Paris, Vuibert-FNEGE
- DAGORNE Andrée, DARS René, 1999, *Les risques naturels*, Paris, PUF
- DUCLOS Denis, 2002, « Le grand théâtre des experts du risque », *Le Monde Diplomatique*, juin, pp 24 et 25
- DUPONT Yves, 2003, *Dictionnaire des risques*, Paris, Armand Colin
- DUPUY Claude, TORRE André, 2004, « Confiance et proximité », in Pecqueur Bernard et Zimmerman Jean-Benoît (dir.), *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier
- DUPUY Jean-Pierre, 2002, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Paris, Le Seuil.
- FAVEREAU O., 1999, « Salaire, emploi et économie des conventions », *Cahiers d'économie politique*, n°34
- GIDDENS Anthony, 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, in association with Basil Blackwell, Oxford, and Stanford University Press, Stanford (CA) ; éd. franç. *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- GILBERT Claude, 1990, *La catastrophe, l'élu et le Préfet*, Grenoble, PUG
- HABERMAS J., 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns (Bd.1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung; Bd.2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft)*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; trad. franç. *Théorie de l'agir communicationnel (t.1: Rationalité de l'action et rationalisation de la société; t.2: Pour une critique de la raison fonctionnaliste)*, Paris, Fayard, 1987
- HABERMAS J., 2001, *Kommunikatives Handeln und detranszendentalisiert Vernunft*, Stuttgart, Philip Reclam jun.; rééd. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2005; trad. franç.

- Idéalisations et communication. Agir communicationnel et usage de la raison*, Paris, Fayard, 2006
- HAUTE AUTORITÉ DE SANTE, 2006, *Guide méthodologique pour l'élaboration de recommandations professionnelles par consensus formalisé*, Saint Denis La Plaine, HAS
- JONAS Hans, 1998, *Pour une éthique du futur*, Paris, Payot-Rivages
- JONAS Hans, GEBHARD Heike, 1994, «Naturwissenschaft versus Natur-Verantwortung ?», in Böhler Dietrich (dir.) *Ethik für die Zukunft: Im Diskurs mit Hans Jonas*, München, C. H. Beck
- LAUFER Romain, 1993, *L'Entreprise face aux risques majeurs : à propos de l'incertitude des normes sociales*, Paris, L'Harmattan.
- LUHMANN Niklas, 1968, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft ; éd. franç. *La confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006
- MOUNOUD Eléonore, 1997, *L'Inscription sociale des discours et des représentations stratégiques dans l'industrie de l'environnement*, thèse de doctorat, HEC-Ecole Centrale de Paris.
- MOUNOUD Eléonore, 2000, « Risque écologique et discours idéologiques », in *L'art de la gestion des risques 8/12*, Supplément Les Echos, 15 novembre.
- O'RIORDAN Timothy, CAMERON James (dir.), 1994, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, Earthscan
- PHILIP Eric, BELIN Pascal, 2006, *Guide pratique d'élaboration des plans communaux de sauvegarde*, Paris, Ministère de l'Intérieur (Direction de la défense et de la sécurité civile) avec le concours de l'Institut des risques majeurs de Grenoble (IRMa)
- SIMON Herbert A., 1982, « From substantive to Procedural Rationality », in Simon H.A., *Models of Bounded Rationality*, vol. 2, pp. 424-443, Cambridge (MA), MIT Press
- VAN OOSTEROM Peter, ZLATANOVA Siyka, FENDEL Elfriede M. (dir.), 2005, *Geo-information for Disaster Management*, Berlin, Springer
- WORMS François, 1996, « Risques communs, protection publique et sentiment de justice », *L'Année Sociologique*, vol. 46 n°2

| | Présentation de la procédure du PCS | Identification des risques locaux | Présentation du dispositif opérationnel | Détail du PCS téléchargeable | Observations diverses |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Athis-Mons (Essonne) | Détaillée | Détaillée PPRI téléchargeable Plan Seveso | Sommaire | Non | |
| LaTronche (Isère) | Détaillée et téléchargeable | Détaillée dans le DICRIM téléchargeable | Sommaire | Non | Article de l'Institut des risques majeurs sur l'évaluation du PCS |
| Le Croisic (Loire-Atlantique) | Détaillée Présentation téléchargeable | Sommaire, intégrée à la présentation du PCS | Sommaire | Non | |
| Marignane (Bouches du Rhône) | Détaillée | Sommaire et non cartographiée | Incomplet, renvoie à la Communauté urbaine | Non, mais indication que le PCS est consultable en mairie | |
| Metz (Moselle) | Sommaire, mais l'ensemble du PCS est téléchargeable | Détaillée dans le DICRIM téléchargeable | Détaillée dans le PCS téléchargeable | Oui, in extenso | |
| Meudon La Forêt (Hauts de Seine) | Détaillée | Synthétique dans la présentation du PCS | Oui, détail des 15 cellules opérationnelles | Présentation synthétique mais complète | Guide des bons réflexes Appel à la réserve de sécurité civile |
| Mulhouse (Haut Rhin) | Détaillée dans le PCS téléchargeable | Présentation très détaillée et nombreux conseils | Détaillée dans le PCS téléchargeable | Présentation très détaillée (28 pages) | Plan familial de mise en sûreté téléchargeable |
| Nancy (Meurthe et Moselle) | Sommaire, mais l'ensemble du PCS est téléchargeable | Intégrée dans le PCS | Détaillée dans le PCS téléchargeable | Oui, in extenso | |
| Saint Martin d'Hères (Isère) | Sommaire, mais détaillée dans le DICRIM téléchargeable | Extrêmement détaillée dans 15 documents téléchargeables | Sommaire, intégrée au DICRIM | Non, mais largement intégré au DICRIM | Documents spécifiques pour acquéreurs et locataires |
| Saint Nazaire (Loire Atlantique) | Détaillée dans le DICRIM téléchargeable | DICRIM très détaillé téléchargeable | Sommaire, intégrée au DICRIM | Non, mais intégré partiellement au DICRIM | Rappel des numéros d'urgence |

Information préventive sur les sites Internet de dix villes ayant établi un plan communal de sauvegarde (consultés le 21 et 22 mars 2008)