

Territoires 2020

Revue scientifique de la Datar consacrée aux territoires et à la prospective

DATAR

1, avenue Charles Floquet, 75343, Paris cedex 07.

Directeur de publication

Nicolas Jacquet, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale

Coordination éditoriale

Agnès Arabeyre, Datar
Claude Lacour, Université Bordeaux IV
Nathalie Leroux, Datar
Pierre Musso, Université Rennes II
Philippe Thiard, Université Paris XII
Jean-Marc Zaninetti, Datar

Comité de rédaction et d'orientation

Serge Antoine, Comité 21
Agnès Arabeyre, Datar
Aliette Delamarre
Bernard Dreyfus, Datar
Maurice Goze, Université Bordeaux III
Michel Godet, Conseil de prospective et dynamique des territoires
Hugues de Jouvenel, Futuribles
Nathalie Leroux, Datar
Jean-Claude Némery, Université de Reims
Max Prades, Datar
Dominique Rivière, Université Paris XII
Jean-Marc Zaninetti, Datar

Maquette

La Documentation française

Cartographie

Coordination générale : Martine Marandola, département de géographie de l'université Paris XII Val-de-Marne

Parce que nous souhaitons que cette revue soit un lieu de confrontations, de débats, de critiques, les articles n'engagent évidemment que leurs auteurs et pas l'institution.

Territoires 2020, revue institutionnelle, à comité de lecture, éditée par la DATAR, publie des textes scientifiques et des textes d'opinion concernant les domaines de l'aménagement du territoire et de la prospective dans le cadre de cinq rubriques : point de vue, analyses et débats, études et prospective, expériences, territoires d'Europe / territoires du monde. Ouverte à toute contribution, la revue intègre aussi des articles résultant des travaux et études des experts et des groupes de prospective de la DATAR.

Pour toute remarque, proposition de thème d'article, demande d'abonnements ou de renseignements, vous pouvez vous adresser à Nathalie Leroux : territoires2020@datar.gouv.fr

Éditorial 5

Nicolas Jacquet

Point de vue

L'élu local face aux risques technologiques majeurs 7

Pierre-Marie Duhamel

Pour une gestion intégrée du risque au niveau du préfet de région 9

Bernard Tourrès

Analyses et débats

Les nouveaux territoires du risque : vers un renouvellement de l'approche territoriale des risques naturels majeurs 15

Philippe Billet

La couverture des risques : un futur rôle pour les élus locaux ? 21

Laurence Abadie

L'adaptation territoriale du service public de gendarmerie à l'évolution des risques : la communauté de brigades 27

Pierre Garcin

Information et concertation locale 37

Bernard Guibert

Comment le public peut-il participer à la gestion du risque industriel ? 45

Patrick Momal

Études et prospective

Le principe de précaution dans la gestion des déchets radioactifs, sa mise en œuvre territoriale 51

Yves Le Bars

Expériences

Protection des forêts contre les incendies : les leçons du Gard et des Landes 57

Pierre Vaiss

La perception des risques dans deux communes françaises : fatalisme ou lucidité ? Blaye (33) et Creys-Mepieu (38)	63
<i>Catherine Pivot</i>	

Territoires d'Europe / Territoires du monde

La gestion des risques en Suisse	73
<i>Valérie November</i>	

À lire...	81
------------------------	----

Notre société est de plus en plus « intolérante » aux risques. Confrontés à la montée de la demande sociale, les pouvoirs publics sont placés devant une quasi-obligation d'assurer la prévention de tous les risques et la réparation des catastrophes. Tous les risques n'interpellent pas l'aménagement du territoire, mais un grand nombre de risques sont localisés, qu'ils soient occasionnés par des aléas naturels, technologiques ou sociaux, voire économiques. Cela nécessite une véritable démarche de développement durable de notre territoire.

L'aménagement du territoire est concerné pour prévenir tout d'abord les risques naturels. Pour *Philippe Billet*, l'approche territoriale n'est pas une obligation juridique en terme de réparations, mais devient indispensable pour la prévention. Il nous rappelle que « le risque n'existe pas à l'état de nature » et que « c'est l'occupation humaine qui, fondamentalement, crée le risque », et recommande d'abandonner une « conception productiviste de l'espace » qu'il juge excessivement développée. À ce constat essentiel à mon sens, il convient d'en ajouter deux autres : comment passer d'une attitude réactive à une attitude proactive, de la gestion à la prévention systématique du risque localisé ? Quelle place doit prendre la concertation avec la population locale ? Les différents articles de ce numéro donnent des éclairages sur ces deux questions.

Une fois que le diagnostic est posé, vient la question du « comment faire ? » Les réponses impliquent différents niveaux de décision et demandent de faire des choix d'organisation. Il semble qu'il y ait d'abord un enjeu institutionnel pour l'État et ses services. Comme le suggère *Valérie November*, la décision publique résulte souvent d'une réaction aux catastrophes. On a légiféré dans notre pays après la catastrophe AZF de Toulouse et le naufrage de l'Erika. Des plans de prévention des risques naturels ou technologiques sont élaborés et les pouvoirs du préfet ont été étendus. Après l'été catastrophique que nous avons connu cette année en Provence, la prévention des incendies de forêt apparaît comme un sujet d'actualité. *Pierre Vaiss* montre en exemple les départements du Gard et des Landes où la prévention lui semble plus efficace, grâce à « un degré élevé de coopération entre les institutions impliquées ». Nos services publics s'adaptent à un environnement évolutif pour mieux remplir cette fonction de prévention. Dans le domaine de la sécurité, devoir régalien par excellence, la gendarmerie nationale est confrontée à l'urbanisation de ses zones de compétence et à la montée corrélative de l'insécurité. *Pierre Garcin* montre comment elle s'organise pour répondre à ces évolutions.

S'il est indispensable de s'adapter, la prévention des risques appelle une attitude proactive. La gestion des déchets radioactifs est, par nature, un domaine dans lequel la prévention des risques technologiques nécessite une prospective à très long terme. *Yves Le Bars* nous montre comment procède l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs. Mais *Valérie November* nous montre qu'il ne faut pas limiter la gestion préventive des risques locaux à une juxtaposition



Nicolas Jacquet,
Délégué à l'Aménagement
du Territoire et à l'Action
Régionale

d'approches sectorielles, mais intégrer ces approches dans une approche transversale, avec la constitution d'un véritable « cadastre des risques » comme on l'envisage en Suisse.

La prévention des risques n'est pas une affaire réservée aux experts. Dans notre démocratie, elle concerne d'abord les citoyens, qui demandent d'avoir leur voix au chapitre. *Bernard Guibert* montre comment le ministère de l'Écologie et du Développement durable travaille dans le sens d'une meilleure prise en compte des risques au niveau de l'État. Une culture du risque repose, selon lui, sur une meilleure concertation avec les citoyens qui réduit les coûts de prévention en rendant plus « acceptables » les mesures d'aménagement restrictives qui s'imposent. Selon lui, la concertation devrait aussi faciliter la gestion des crises en minimisant la panique. *Patrick Momal* montre, pour sa part, comment les comités locaux d'information et de prévention des risques technologiques sont destinés à faciliter la prévention des risques industriels. En réponse, *Pierre-Marie Duhamel*, président de l'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs, demande que la présidence de ces comités soit assurée par les élus et non par l'administration. L'enquête de *Catherine Pivot* montre que le public est conscient de cette ambivalence, car la connaissance du terrain et l'expertise technique se complètent. Cette enquête suggère que les risques naturels et technologiques sont perçus comme relevant plutôt d'une gestion collective, représentée symboliquement par le préfet, tandis que les risques économiques et sociaux seraient plus naturellement du ressort d'une gestion de proximité, représentée symboliquement par le maire. Même si cette enquête légitime l'organisation actuelle de l'action publique de l'État en matière de gestion des risques au niveau du préfet de département, *Bernard Tourrés* milite pour le transfert de ces compétences aux mains du préfet de région.

Les considérations économiques ne doivent pas être négligées non plus. Comme *Laurence Abadie* nous le rappelle opportunément, face à la montée du coût des catastrophes, les assureurs refusent de plus en plus souvent de couvrir certains risques locaux trop fréquents. C'est ainsi que l'État est déjà placé en position d'assureur ou de réassureur. Pour de nombreux risques, une couverture efficace ne peut être assurée qu'au niveau de la collectivité. La question est bien de se demander « comment inciter les individus à prendre des mesures permettant de réduire les conséquences matérielles et humaines liées à l'occurrence d'un risque ? » L'aménagement du territoire me semble bien offrir des éléments de réponse à cette question.

Nicolas Jacquet

L'élu local face aux risques technologiques majeurs

Pierre-Marie Duhamel

*Conseiller général, maire d'Aumale
Président de l'Association nationale des
communes pour la maîtrise des risques
technologiques majeurs*

La présence d'un site Seveso dans une commune est très contraignante pour un élu. L'urbanisation déjà existante devient compliquée à gérer, et ce d'autant plus que les règles ne sont pas identiques ou appliquées de la même façon selon le territoire concerné et suivant les approches considérées.

La réglementation est parfois en incohérence avec d'autres textes de loi ou avec le bassin de population, et il faut pouvoir concilier l'ensemble.

Comment peut-on expliquer à nos populations que ce qui est interdit ici est autorisé ailleurs. Les habitants qui résident dans la zone Z2 (voir encadré) doivent-ils être pénalisés dans leur vie quotidienne par le manque d'équipements qui leur seraient pourtant utiles ?

Doit-on interdire l'agrandissement d'une maison dans ce périmètre ?

Doit-on interdire la présence d'un service public dans cette zone, lorsque l'on sait que le nombre de personnes susceptibles d'être dans le bâtiment sera moindre que dans une habitation qui abriterait toute une famille ?

Qui doit financer les diverses mesures que l'on peut prendre pour réduire le risque ?

La présence d'un site à risques génère également une augmentation du trafic de produits dangereux, soit par route soit par fer, avec des stationnements souvent anarchiques et sans surveillance.

Voilà autant de questions auxquelles l'élu doit répondre en n'ayant pas la maîtrise des situations, mais tout en restant responsable.

Il faut faire connaître le risque, ainsi que les mesures de sécurité et de prévention qui sont prises pour éviter les accidents.

Une meilleure connaissance de l'un et de l'autre facilitera l'intégration du site dans la collectivité, ainsi que l'acceptabilité du risque qu'il engendre.

La réglementation ne doit pas empêcher le dialogue qui permet de faire évoluer les situations.

Les comités locaux d'information et de concertation sur les risques (CLIC) devraient être présidés par un élu et non par l'administration.

Les mesures de réduction du risque à la source doivent être beaucoup plus incitatives, et des systèmes permanents d'information doivent se développer.

La formation des équipes de secours extérieures à l'établissement devrait être plus développée et se faire davantage en collaboration avec l'industriel.

Voilà quelques-uns des problèmes auxquels se trouve confronté un maire dont la commune possède un site Seveso. Bien sûr j'ai souvent entendu, à ce propos, la remarque suivante : « oui mais vous touchez des taxes en contrepartie », mais sur ce point aussi les situations sont différenciées. Pour ce qui me concerne, ma commune touche 60 000 F soit 9 150 €, toutes taxes confondues (taxes foncière et professionnelle), de l'entreprise concernée par la réglementation Seveso, et soyez assurés que je préférerais ne pas percevoir cette recette, et donc ne pas avoir les contraintes que cette activité génère.

Qu'est ce qu'un site Seveso ?

La loi de 1976 sur les installations industrielles distingue :

- les installations dangereuses ou polluantes soumises à déclaration ;
- les installations pouvant provoquer des atteintes graves soumises à autorisation et devant faire l'objet d'une étude d'impact et de danger. Parmi celles-ci, les plus dangereuses et les plus polluantes sont appelées « Seveso » suite à l'accident de 1976 à Seveso en Italie, où un nuage toxique de dioxine s'est répandu sur la ville sans faire heureusement aucune victime.

Quelles sont les contraintes liées à la présence d'un site Seveso ?

Sur Aumale, le classement Seveso est dû à la présence d'un stockage aérien de 300 m³ de gaz liquéfié. Cette activité, qui emploie deux personnes, génère deux zones de sécurité.

Une première zone Z1, d'un rayon de 350 mètres, délimite un territoire où l'interdiction est totale.

La deuxième zone Z2, d'un rayon de 700 mètres, impose une densification au maximum de trente personnes à l'hectare, interdit toute construction d'établissement recevant du public, ainsi que tout changement dans la destination des locaux existants, les agrandissements étant tolérés sous réserve qu'ils soient mesurés.

Pour une gestion intégrée du risque au niveau du préfet de région

Bernard Tourrès

École des hautes études en sciences sociales

tourres@ehess.cnrs-mrs.fr

Dans les sociétés contemporaines, la nature du risque change mais aussi sa signification sociale. Les risques produits par la société industrielle de masse sont sans commune mesure avec ceux connus par le passé. Leur ampleur, leur gravité, leur fréquence, les effets dominos éventuels qui peuvent y être associés, amènent à parler aujourd'hui d'une « société du risque » (Beck U., 1996). Les conséquences sociales en sont bouleversées. L'État ne saurait y échapper car sa fonction est « d'abord de gérer les risques » (Pontier J.-M., 2003). Il dispose, par nature, « de forces de persuasion et de contrainte » (Prélot M. et Boulouis J., 1980) qui lui permettent de mener une action le plus souvent préventive mais aussi d'intervenir en période de crise ou après une catastrophe. L'État a de la sorte une double responsabilité : celle d'anticiper le risque et celle d'en gérer les conséquences éventuelles. Pour cela, il s'appuie traditionnellement en France sur le préfet de département. La taille de la circonscription départementale apparaît cependant de moins en moins adaptée aux exigences d'une gestion moderne des risques et rend nécessaire le recours à des structures de coordination. Face à ce problème, une solution pourrait être de donner aux préfets de région les pouvoirs actuellement attribués aux préfets de département.

La gestion des risques en France

Le préfet de département apparaît comme le personnage central du dispositif de prévention des risques traditionnellement mis en place en

France par l'État. Il a entre ses mains de nombreux pouvoirs de police spéciale (police de l'environnement, des installations classées, de l'eau, de l'air, police sanitaire, etc.). Il est également titulaire du pouvoir de police générale. La Constitution de 1958 le charge, dans son article 72, « des intérêts nationaux » dans les collectivités territoriales de la République. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 lui confie, par son article 34, la responsabilité de « l'ordre public ». L'article 1^{er} du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements en fait « le dépositaire de l'autorité de l'État dans le département ». La combinaison de ces différents pouvoirs donne au préfet des moyens d'action sans équivalent en matière de prévention des risques. Le préfet se trouve, en outre, au cœur du dispositif de « protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes » mis en place par la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile. Dès le déclenchement d'un plan Orsec ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours dans le département relèvent de son autorité. Il est ainsi le garant de l'unité fonctionnelle de l'action publique locale en matière de risque.

Le positionnement du préfet de département dans le dispositif public de gestion des risques ne paraît pas devoir être remis en cause si l'on se réfère aux plus récentes évolutions législatives, lesquelles ont confirmé et même amplifié les pouvoirs qui lui sont attribués. Plusieurs lois ont été votées en 2003. Parmi elles, deux méritent attention. La première touche aux questions de

sécurité intérieure. La seconde vise directement à prévenir les risques naturels et technologiques.

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure réaffirme le rôle central du préfet de département (Tchen V., 2003). Elle innove même « résolument » (Chauvin F., 2003) en lui attribuant le pouvoir de diriger l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative. Elle lui permet de s'adjoindre, en tant que de besoin, le concours de services déconcentrés comme la douane, les services fiscaux, la concurrence, la répression des fraudes, la direction départementale du Travail, ou encore d'agents de l'État chargés de la police sanitaire ou de celle de l'eau.

La loi dote également le préfet de nouveaux pouvoirs, plus généraux, en matière de réquisition. En pratique, ces pouvoirs lui avaient déjà été attribués mais une certaine difficulté à agir dans des affaires récentes comme celle de la pollution du *Prestige* sur la côte atlantique ont conduit le législateur à les compléter.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages fait suite à la réflexion engagée par le Gouvernement sur l'ensemble des moyens de maîtrise des risques industriels liés aux installations fixes après la catastrophe survenue le 21 septembre 2001 dans l'usine Grande Paroisse (AZF) de Toulouse. Avec cette nouvelle loi, le préfet de département voit à nouveau ses moyens d'intervention renforcés.

L'instrument juridique le plus significatif créé par la loi est sans conteste le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Un nouvel article L. 515-15 introduit dans le Code de l'environnement, charge l'État d'élaborer et de mettre en œuvre ces plans dont l'objet est de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations dangereuses. Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan. Il recueille les avis autorisés sur le projet de plan, le soumet à enquête publique puis l'ap-

prouve par arrêté. Le plan de prévention des risques technologiques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Le parallélisme de procédure avec le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) est évidemment dans ce cas tout à fait volontaire et justifié. Le ministère estime à environ une centaine le nombre de PPRT à établir sur les 670 établissements à risques recensés (Boivin J.-P. et Hercé S., 2003).

D'autres moyens sont donnés au préfet. Ainsi peut-il désormais, au titre de ses compétences en matière d'installations classées, mettre en demeure l'exploitant d'une installation non exploitée durant trois années consécutives de procéder à sa mise à l'arrêt définitif. La loi fait par ailleurs obligation générale à un exploitant de placer son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte à l'environnement. Lorsque des mesures de réhabilitation sont nécessaires, le préfet peut en fixer de plus contraignantes pour les rendre compatibles avec un usage futur du site. Pour les installations nouvelles, le préfet détermine dans l'arrêté d'autorisation l'état dans lequel devra être rendu le site au final.

Si le préfet a naturellement vocation à assurer l'unité de fonctionnement de l'État dans le département, encore faut-il que le cadre de cette action reste limité au département.

Les limites de l'action départementale

La compétence du préfet est déterminée *rationae loci*. Elle ne s'exerce que dans les limites du département. Dès qu'elle déborde de ce cadre, des structures et des procédures de coordination doivent être mises en place. Cette hypothèse est de moins en moins improbable. Il faut rappeler que les départements ont été créés par la Constituante en 1790, sur la base d'une distance journalière pouvant être parcourue à cheval à l'époque, et qu'ils n'ont guère été modifiés depuis. Si les limites d'origine avaient très largement respecté les données naturelles et

les habitudes, elles ne présentent plus aujourd'hui aucune homogénéité pour la gestion administrative et peuvent même, dans certaines situations, créer des coupures artificielles extrêmement préjudiciables à l'action publique. C'est le cas pour la gestion des risques. On constate que, dans la plupart des cas, les bassins de risques (grands espaces forestiers, bassins versants, failles sismiques, bassins de tempête, zones d'exposition aux risques industriels, aux transports de matières dangereuses, etc.) ne correspondent pas au découpage administratif traditionnel. Les limites du territoire départemental conduisent alors nécessairement à la création de structures et de procédures de coordination.

Il existe plusieurs structures de coordination. Une des plus anciennes concerne les préfets de zone. Le territoire d'intervention du préfet a été aligné dans ce cas sur celui de la région militaire. Les préfets de zone disposent de pouvoirs importants en matière de défense du territoire, précisés par la loi de 1987 précitée sur la sécurité civile, qu'ils exercent en collaboration avec l'autorité militaire. Il existe également deux régions maritimes (dont les chefs-lieux sont Brest et Toulon) placées sous l'autorité d'un vice-amiral qui, depuis l'an VIII, porte le titre de « préfet maritime ». Le préfet maritime est notamment chargé d'assurer les tâches de police administrative au large des côtes et ses pouvoirs généraux sont définis par le décret n° 91-675 du 14 juillet 1991, dans les mêmes termes que ceux des préfets des départements (Chapus R., 1996).

Le décret n° 92-824 du 21 août 1992 a chargé le préfet adjoint de la zone de défense Sud, également préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et préfet du département des Bouches-du-Rhône, de la protection de la forêt méditerranéenne. À ce titre, il anime et coordonne l'action des services de l'État qui concourent à la protection de cette forêt.

On peut également citer les structures de coordination dans le domaine de l'eau ou de la montagne. Dès 1964, la politique de l'eau avait

nécessité la création de bassins hydrographiques. La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau charge les préfets de bassin de coordonner la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'État en ce domaine dans les régions et départements concernés.

La loi montagne de 1985 a également mis en place des préfets coordonnateurs de massifs aux compétences cependant plus réduites même s'ils président les comités pour le développement, l'aménagement et la protection de chacun des massifs de montagne, dits comités de massif.

Il est intéressant de noter que les pouvoirs des préfets coordonnateurs sont aujourd'hui de plus en plus utilisés dans une perspective de gestion des risques. C'est le cas pour le préfet de zone. Un décret de 1996 (décret n° 96-619 du 11 juillet 1996) permettait déjà au ministre de l'Intérieur de le désigner pour coordonner l'action des préfets des départements concernés en cas de crise menaçant gravement l'ordre public et nécessitant la mise en œuvre de moyens exceptionnels affectant plusieurs départements. La loi de 2003 sur la sécurité intérieure élargit ses compétences. Il coordonne désormais l'action des préfets des départements de sa zone pour prévenir les événements troublant l'ordre public ou y faire face, lorsque ces événements intéressent au moins deux départements de cette même zone.

De son côté, la loi du 30 juillet 2003 sur les risques fait obligation aux préfets coordonnateurs de bassin d'arrêter un schéma directeur de prévision des crues pour chaque bassin en vue d'assurer la cohérence des dispositifs de surveillance mis en place concernant les crues de certains cours d'eau ou des zones estuariennes.

Dans ces conditions, le département doit-il être maintenu comme territoire privilégié de l'action publique ? Ne faut-il pas envisager de donner aujourd'hui à l'action administrative un autre territoire d'action plus vaste ?

Une meilleure gestion intégrée des risques à l'échelon régional

Le rapprochement, la contradiction même, entre les moyens dont disposent les préfets de département et les limites de leur champ d'intervention crée une tension que renforce encore l'obligation de résultats toujours plus forte à la charge de l'État avec la mise en jeu éventuelle de la responsabilité publique (on n'évoquera pas ici la mise en jeu personnelle du préfet toujours possible...). Un des moyens de réduire cette tension (sans toutefois la faire disparaître complètement pour autant) serait de transférer les pouvoirs des préfets de département aux préfets de région. Rien ne s'y oppose en théorie. L'institution existe. Il conviendrait de l'adapter à ses nouvelles missions. Ce transfert présenterait l'avantage d'internaliser plusieurs des procédures de coordination existantes avec comme conséquence une plus grande rationalité du dispositif de gestion des risques.

L'échelon régional est loin d'être ignoré par l'organisation préfectorale. Ébauchée par un décret de 1959 qui institue des « préfets coordonnateurs », précisée en 1964, l'administration régionale de l'État est actuellement organisée sur la base du décret n° 82-390 modifié du 10 mai 1982. Le préfet de région est celui placé à la tête du département où se trouve le chef-lieu de région. Il est naturellement le préfet coordonnateur lorsque cette fonction existe. Les zones de défense sont ainsi placées sous l'autorité du préfet de la région où se trouve le chef-lieu de la zone. La loi sur l'eau de 1992 précise que dans chaque bassin le préfet coordonnateur est celui de la région où le comité de bassin a son siège. La loi montagne de 1985 désigne le préfet de région comme préfet coordonnateur de massif.

Le préfet de région est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres pour l'exercice de leurs compétences à l'échelon de la région. Il lui revient d'assurer la direction des services déconcentrés régionaux de l'État. Certains d'entre eux sont directement impliqués

dans la gestion des risques. C'est le cas des directions régionales de l'Environnement (DIREN) créées dans chaque région métropolitaine. Elles ont notamment pour fonction de coordonner l'action des services chargés de la cartographie des risques naturels majeurs et de l'information sur les risques. C'est aussi le cas des directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE). Leur mission principale est de contrôler les activités industrielles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement dans le cadre de la réglementation sur les installations classées. Elles sont chargées, à ce titre, de la prévention des risques technologiques majeurs. On pourrait citer également les directions régionales de l'Action sanitaire et sociale (DRASS) ou les directions régionales de l'Équipement (DRE).

Mettre en place une gestion intégrée des risques au niveau régional présenterait le grand avantage de donner une plus grande visibilité à l'action de l'État. Le territoire régional est en effet, par construction, susceptible d'accueillir beaucoup plus de risques que celui d'un seul département. Il permet d'identifier des zones de risques très différenciés sur un espace beaucoup plus vaste et d'organiser la prévention en fonction de chacun d'eux.

Le territoire régional peut permettre en outre une prise en compte dynamique de ces risques. Il n'est pas rare en effet qu'un risque entraîne un ou d'autres risques supplémentaires par un mécanisme d'enchaînement bien connu. De tels effets de dominos peuvent nécessiter l'intervention d'administrations différentes. L'existence d'une unité organique de direction sera alors d'autant plus efficace qu'elle ne sera pas mise en œuvre pour un risque en particulier et de manière exceptionnelle mais que toute l'organisation publique aura été pensée et voulue pour atteindre cet objectif.

Une telle organisation nécessite de faire du préfet de région le « dépositaire de l'autorité de l'État », ce qu'il n'est pas aujourd'hui, et de le doter du pouvoir de police administrative. Ceci suppose une intervention du législateur. Un tel changement, s'il devait intervenir, ne devrait toutefois pas surprendre. Il ne serait que le prolongement logique d'une évolution

qui a démarré dès les années soixante pour résoudre les problèmes de gestion environnementale. À cette époque, « l'inadaptation des circonscriptions administratives à l'écologie » (Prieur M., 1991) avait rendu nécessaire la mise en place de circonscriptions particulières dont la gestion avait été confiée pour partie à des agences. Ceci a permis une gestion écologique sans doute plus cohérente mais au prix de nombreuses complications dans les relations entre ces agences, les services déconcentrés et les préfetures. La solution proposée ici ne fait que rétablir une structure de direction dans laquelle la plupart de ces circonscriptions seraient désormais intégrées.

Tous les problèmes n'en seront, bien entendu, pas résolus pour autant. La taille actuelle des régions françaises ne leur permet pas d'intégrer de façon satisfaisante les risques existant sur l'ensemble du territoire national. Des structures de coordination interrégionale devront continuer à exister pour permettre la prévention de certains risques communs à plusieurs régions. Il n'en reste pas

moins que la diminution du nombre de circonscriptions administratives réduira automatiquement le nombre de structures de coordination.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a sans doute levé un des derniers obstacles juridiques à cette évolution en modifiant l'article 72 de la Constitution. Dans la nouvelle rédaction de cet article, les régions deviennent des collectivités territoriales de la République au même titre que les communes, les départements, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Un représentant de l'État a désormais la charge des intérêts nationaux dans chacune de ces collectivités territoriales. Il remplace l'ancien délégué du gouvernement dans les départements et les territoires. De façon paradoxale, c'est donc une réforme sur la décentralisation qui, en donnant pleine valeur constitutionnelle au préfet de région, pourrait permettre un réel rééquilibrage de l'action déconcentrée de l'État.

Bibliographie

BECK U. 1996, *La société du risque*, Aubier.

BOIVIN J.-P. et HERCÉ S. 2003, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques majeurs », *Actualité juridique du droit administratif*, 6 octobre, p. 1765.

CHAPUS R. 1996, *Droit administratif général*, Montchrestien, p. 203 et s. sur « L'institution préfectorale ».

CHAUVIN F. 2003, « Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la loi pour la sécurité intérieure », *Actualité juridique du droit administratif*, p. 667.

PONTIER J.-M. 2003, « La puissance publique et la prévention des risques », *Actualité juridique du droit administratif*, p. 1752.

PRÉLOT M., BOULOUIS J. 1980, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz.

PRIEUR M. 2000, *Droit de l'environnement*, Dalloz.

TCHEN V. 2003, « La loi sur la sécurité intérieure : aspects de droit administratif », *Droit administratif*, Éditions du Jurisclasseur, n° 6, juin.

Résumé

L'État a une double responsabilité en matière de gestion des risques : les anticiper et gérer les conséquences éventuelles. Pour cela, il s'appuie traditionnellement en France sur le préfet de département. La taille du département apparaît cependant de moins en moins adaptée aux exigences d'une gestion moderne des risques. D'où le recours à des structures de coordination. La solution pourrait être de donner aux préfets de région les pouvoirs actuellement attribués aux préfets de département.

Mots clés

Risque, préfet, région, action publique, déconcentration.

Les nouveaux territoires du risque : vers un renouvellement de l'approche territoriale des risques naturels majeurs

Philippe Billet

Université de Metz

Institut droit et économie des dynamiques
en Europe

philippe.billet@free.fr

Si la territorialisation apparaît comme une technique de découpage de l'espace sur un fondement utilitariste, le territoire qui en résulte est fonctionnel : quelle que soit sa dénomination (circonscription, zone, pays, bassin...) l'espace ainsi déterminé devient le support d'un ensemble de mesures destinées à satisfaire les objectifs de cette individualisation. Le territoire est donc relatif, réduit à une surface affectée à une finalité particulière. Espace théorique, il n'en constitue pas moins un espace matériel, concret, support d'occupations et d'activités humaines conditionnées par diverses influences, géographiques, climatiques..., mais aussi par les risques naturels. La norme juridique intervient alors pour conditionner ces occupations et activités, les assujettir aux contingences territoriales. Contraignante et déterminée par le phénomène naturel qui sert de fondement à son existence, la norme doit nécessairement être adaptée à celui-ci, imposant ainsi d'identifier préalablement le territoire sur lequel elle va s'appliquer. La difficulté est qu'il n'existe pas un, mais des territoires du risque, à l'étendue variable selon le risque en cause, divisible le cas échéant en plusieurs zones en fonction de l'intensité de celui-ci. Cette variabilité spatiale du risque naturel complique son traitement juridique, dans la mesure où son territoire se superpose à d'autres

territoires d'action existants en même temps que la détermination de ses limites reste sujette à caution. Tout se passe donc, paradoxalement, comme si ce n'était pas le risque naturel qui affectait un territoire, mais le droit qui affectait un territoire au risque naturel.

Puisque le territoire du risque tel qu'il est actuellement envisagé n'est pas satisfaisant, un changement de perspective peut être défendu et ce, dans deux directions : la première, radicale, consisterait à faire abstraction du territoire et à admettre ainsi une déterritorialisation du risque ; la seconde, moins extrémiste, reviendrait au territoire du risque en retenant d'autres bases pour le définir, conduisant ainsi à le recomposer.

La déterritorialisation du risque

La tendance n'est pas nouvelle, qui consiste à fonctionnaliser l'espace, à définir un territoire en fonction de la cohérence qu'il confère à une action donnée et plus seulement comme un élément de l'organisation administrative de l'État¹. Elle s'inscrit pourtant parfois en opposition avec celle qui consiste à vouloir à tout prix avoir une emprise sur un phénomène dynamique en lui assignant un terri-

¹ Voir J.-M. Pontier, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *Actualité juridique du droit administratif*, 1997, p. 723.

toire et adaptant celui-ci à son évolution. Ainsi, le caractère déclaratif de la délimitation du domaine public fluvial : l'administration ne fait que constater l'existence d'un phénomène physique, les limites qu'il a atteint et ce, aussi souvent que nécessaire lorsque l'état des lieux se modifie. Le territoire juridique ainsi défini n'a de stabilité que conjoncturelle et évolue avec le phénomène dont il épouse les contours, sa délimitation dépendant de « la constatation d'une situation de fait à un moment déterminé »², ces faits étant « susceptibles de changements ultérieurs »³.

La déterritorialisation consiste au contraire à dépasser cette conception, à laisser au phénomène naturel sa pleine expression sans l'enfermer dans un territoire donné. Madiot a d'ailleurs dénoncé cette « obsession territoriale » qui consiste, « quitte à forcer la réalité, à ne voir le droit qu'à travers le prisme du territoire, un prisme nécessairement déformant »⁴. Peut-on seulement envisager un territoire du risque qui ne se présenterait plus comme un espace fermé, support nécessairement circonscrit de la règle, mais comme un espace ouvert, sans frontière prédéterminée ? Cette perspective peut sembler audacieuse, car le droit n'aime pas ce qui bouge et tente de l'immobiliser aussi souvent que possible, lointaine réminiscence d'une conception sociétale fondée sur le sol. Une émancipation par rapport au territoire est cependant envisageable dans certains cas mais, au bout du compte, le territoire s'impose inéluctablement.

Une possible émancipation par rapport au territoire

Le risque ignore les frontières tracées entre les différentes circonscriptions administratives et, par conséquent, entre champs de compétence des diverses autorités appelées à intervenir. Cette situation complique d'autant l'établissement d'un

zonage et perturbe la réaction administrative, en raison de la « dislocation » des compétences qu'elle induit parfois. Cette absence d'adéquation entre territoires est d'autant plus préoccupante que la délimitation des zones à risques n'est pas toujours adaptée à la réalité de la situation, en raison des incertitudes qui l'affectent. On doit souvent se contenter de frontières définies « en l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques »⁵, « raisonnablement fiables »⁶. En outre, les leçons géographiques de l'histoire rencontrent vite leurs limites, puisque les données historiques ne permettent de délimiter avec plus ou moins de certitude que les seules zones qui ont déjà été affectées par un phénomène naturel, et non celles qui sont susceptibles de l'être. L'évolution des données physiques brouille souvent les cartes et réduit la mémoire utile à la portion congrue.

Ces incertitudes qui pèsent sur la pertinence du territoire du risque militent en faveur d'un abandon du formatage préalable des zones à risques comme espace juridique. La jurisprudence a d'ailleurs admis que l'application de mesures de prévention pouvait s'affranchir d'une délimitation préalable de la zone d'influence du risque naturel : elle établit donc des zones exposées que l'on pourrait qualifier d'informelles. En validant une décision administrative limitant l'usage des sols, adoptée sans qu'existe formellement une zone à risques, le juge administratif caractérise un espace donné comme étant exposé, mais ne conditionne pas son existence à une opération de délimitation préalable. L'espace ainsi conçu est relatif, limité à la décision, sans être instrumentalisé de façon pérenne. Cette position permet alors à l'autorité administrative compétente de refuser valablement un permis de construire dans une zone exposée à des risques importants d'avalanches, alors même « que le terrain d'implantation du projet n'était pas, à la date de l'arrêté attaqué, compris dans

² CE, 27 juillet 1988, Bellay : Rec. CE, p. 301 ; AJDA 1988, p. 763, obs. Auby.

³ CE, 20 juin 1975, Leverrier : Rec. CE, p. 382.

⁴ Y. Madiot, « Vers une territorialisation du droit », *Revue française de droit administratif*, 1995, p. 960.

⁵ N. Calderaro, concl. sous TA Nice, 6 mars 1996, Comité de sauvegarde du Port-Vauban et autres : RFDA 1996, p. 1217.

⁶ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, *Plans de prévention des risques naturels. Risques d'inondation. Guide méthodologique*, La Documentation française, 1999, p. 56.

une zone de risque d'avalanches délimitée dans les conditions prévues par le second alinéa [de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme] ». Cette solution est d'autant plus audacieuse qu'à l'époque des faits, cet article subordonnait à la délimitation préalable des terrains par arrêté préfectoral la possibilité de restreindre le droit de construire sur des terrains exposés à un risque naturel. Or, si deux avalanches successives avaient entraîné la destruction totale ou partielle d'une vingtaine de constructions, dont celle du pétitionnaire, la parcelle assiette du projet n'était pas encore, à la date de l'arrêté attaqué, comprise dans une zone de risques ainsi délimitée⁷. De la même façon, l'application de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme est affranchie de toute délimitation territoriale préalable : la situation du projet d'occupation des sols suffit à fonder la décision de refus d'autorisation de construire, dès lors qu'en raison de cette localisation, il est « de nature à porter atteinte à... la sécurité publique »⁸. Il importe seulement que le risque ait une certaine consistance à cet endroit, qu'il ne soit pas raisonnablement incertain⁹. Que la zone soit exposée à un risque est une chose, qu'elle soit formellement « zone à risques » en est une autre.

Il apparaît cependant difficile d'aller plus loin dans cette approche « a-territoriale » des risques naturels. Elle n'est en effet pas très opératoire : préventive lorsqu'il s'agit d'empêcher ponctuellement une occupation des sols, elle ne l'est plus dès lors que, aucun territoire n'étant préalablement identifié, elle ne permet pas de prendre conscience de l'existence du risque. Elle remet également en cause la sécurité juridique des propriétaires, qui ne peuvent plus anticiper le risque et se voient imposer des mesures dont le

fondement sera d'autant plus discuté qu'elles auront été adoptées sans indice de leur possible édicition. Une telle désaffectation du territoire ne peut donc être que conjoncturelle et limitée à des situations et mesures particulières, simple correctif juridique d'une délimitation qui n'aurait pas été – ou aurait mal été – effectuée. Le maintien du territoire s'impose donc.

Un nécessaire retour au territoire

La territorialisation du risque naturel s'impose en raison de la nécessaire individualisation territoriale des prescriptions juridiques destinées à en prévenir ou combattre les effets. L'application de la règle de droit en matière de prévention des risques naturels ne peut en effet pas s'affranchir sinon d'une délimitation territoriale préalable, du moins d'une localisation des points d'impact potentiels du phénomène naturel considéré, afin d'identifier l'autorité territorialement compétente pour le gérer. Le principe de spécialité territoriale conditionne en effet la légalité des mesures adoptées, déterminant le champ spatial de la compétence de l'autorité de police, en même temps qu'elle l'enferme dans des limites strictes : chaque autorité de police ne détient de pouvoirs qu'à l'intérieur d'une circonscription géographique donnée, tout franchissement du cadre ainsi fixé étant affecté d'une illégalité d'ordre public. Le maire ne peut ainsi exercer les pouvoirs de police qu'il tient de l'article L. 2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales que sur le seul territoire communal. En cas de débordement de la zone d'influence du risque au-delà des limites communales, seul un arrêté conjoint¹⁰ ou la désignation d'une autorité coordinatrice

⁷ CE, 23 octobre 1987, *Albout* : *Rec. CE*, p. 235 ; *RFDA* 1988, p. 543, note Jacquot. Dans le même sens, CE, 26 juin 1996, *logna et autres* et *Cne de Bourg-Saint-Maurice*, req. n° 124932 et 124997.

⁸ Un permis de construire est ainsi annulé parce que « la construction est située à proximité d'un ruisseau dans une zone sujette à des inondations » sans que cette zone ait été définie formellement (CE, 31 octobre 1994, *Ministère de l'Équipement* / *M. Robert Passard*, req. n° 140-218).

⁹ Ainsi, à propos d'un secteur qui « ne pouvait être regardé à l'époque comme exempt de risques d'inondations », dès lors que « les propriétés en cause étaient susceptibles d'être atteintes par des eaux courantes aussi bien que par des eaux mortes » (CE, 22 février 1989, *Ministère de l'Équipement* / *Époux Faure, Margerit, Blanc et Chaldival* : *Dr. adm.* 1989, n° 197).

¹⁰ La police « doit être exercée en commun par les maires de ces communes » et « la réglementation doit être édictée sous forme soit d'arrêtés concordants signés par chacun d'eux soit d'un arrêté unique signé par les deux maires » (CE, 9 mai 1980, *Cne de Champagne-de-Blanzac* : *AJDA* 1981, p. 103, note Belanger).

permettent de dépasser ces limites¹¹ ce qui, du même coup, les consacre.

L'intervention de l'autorité de police ne peut, en outre, pas se passer d'une identification précise de la zone exposée, dès lors que les restrictions à l'utilisation de l'espace qui vont en découler formeront autant d'atteintes au libre usage de la propriété ou à d'autres libertés publiques. La légalité de la délimitation va donc être conditionnée non seulement par sa nécessité, mais aussi par son adéquation à la situation : est ainsi illégale la délimitation d'une zone « à risques » sans commune mesure avec la réalité de celui-ci¹². Cette délimitation s'analyse également comme une obligation dans la mesure où la responsabilité de la personne publique au nom de laquelle elle doit être réalisée peut être engagée s'il n'y a pas été procédé¹³, s'il y a été procédé avec retard ou mal procédé¹⁴.

Puisque territoire il doit y avoir, et que la territorialisation des risques telle qu'elle est appréhendée actuellement est sujette à caution, sans doute faut-il s'orienter vers une recomposition du territoire du risque.

La recomposition du territoire du risque

La définition d'un territoire exposé à un risque naturel doit « coller » au plus près de la réalité physique du phénomène en cause, pour les raisons précédemment envisagées. Cette approche n'est cependant pas toujours très perti-

nente : elle n'offre qu'une souplesse relative aux autorités administratives à la fois contraintes de ne pouvoir arrêter le périmètre des zones exposées qu'après des études longues et approfondies, à peine d'une erreur manifeste d'appréciation, et empêchées d'intervenir au-delà du champ territorial de compétences ainsi circonscrit, sauf urgence ou circonstances exceptionnelles. Elle ne permet en outre de régler que les situations postérieures à la territorialisation du risque et aux contraintes d'occupation qu'elle permet d'imposer, tout en occultant la dynamique du phénomène naturel, puisqu'il s'agira d'en corriger physiquement les données et les effets afin de protéger les personnes et les biens exposés.

Il apparaît cependant possible de dépasser cette conception et de renouveler l'approche du territoire du risque, soit en corrigeant la définition de ses frontières en les étendant soit, au contraire, en « libérant » le phénomène naturel de certaines contraintes territoriales adoptées dans un but préventif, en composant avec son territoire.

Le renforcement du territoire du risque

Le territoire du risque est généralement circonscrit à la seule zone effectivement exposée et sa délimitation repose naturellement sur l'analyse de la zone d'influence du phénomène. Ces frontières contraintes n'autorisent cependant qu'une marge de manœuvre limitée dans leur définition, encore que les juridictions administratives admettent une certaine marge d'erreur, pour autant qu'elle ne soit

¹¹ À l'instar du préfet coordonnateur de bassin (D. modifié n° 87-154, 27 février 1987 : JO, 8 mars 1987, p. 2619) en matière de règlements départementaux d'annonce des crues (circ. n° 92-20, 20 mars 1992 : BO ministère de l'Équipement n° 92/11, p. 16 ; circ. n° 92-35, 7 mai 1992 : BO ministère de l'Équipement n° 92/21, p. 61) ou du préfet coordonnateur chargé de conduire la procédure d'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles lorsque le périmètre d'étude s'étend sur plusieurs départements, après que sa prescription ait été arrêtée conjointement par les préfets des départements concernés (D. n° 95-1089, 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, article 1^{er} : JO, 11 octobre 1995).

¹² CE, 5 décembre 1990, Rossi, req. n° 78973, à propos de l'absence d'inondabilité d'un terrain « situé à une altitude de douze mètres au-dessus du niveau de la rivière ».

¹³ « À la date à laquelle la demande de permis de construire... a été instruite, le préfet des Pyrénées-Orientales n'avait pas mis en œuvre la procédure de délimitation des zones exposées aux risques d'inondation... alors qu'il ne pouvait ignorer le caractère capricieux du Réart révélé par les inondations provoquées par ses crues de 1898, 1940, 1965, 1971 et 1982 ; qu'ainsi l'absence du préfet a constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'État dans la survenance des dommages litigieux » (CAA, 8 février 1996, Miquel et Cne de Fourques, req. n° 95BX00049 et 95BX00086).

¹⁴ « Si ce retard anormal [dans la délimitation de la zone à risque] ne saurait engager la responsabilité de l'État sur le fondement du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, il est constitutif en revanche... d'une faute qui n'a pas mis l'administration en mesure d'apprécier la réalité et l'importance du risque lorsqu'a été délivré en 1969 le permis de construire demandé » (CE, 27 juillet 1979, Blanc c/Ministère de l'Équipement : Rec. CE, p. 352, à propos d'une zone d'avalanche).

pas manifeste¹⁵. Souvent, cependant, la distance qui sépare territoire exposé et territoire qui ne l'est pas est très réduite alors que la nature du risque appellerait à lui donner une plus grande amplitude.

Cette situation justifierait que l'on développe plus largement la notion de « bassin de risque », employée de façon informelle¹⁶. Il s'agirait de retenir le territoire du risque comme un espace géographique homogène prenant en compte tous les risques existants sur un même secteur et leurs interactions potentielles. La conception territoriale des plans de prévention des risques de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement mériterait de ce point de vue d'être généralisée, dans la mesure où elle permet de définir une entité géographique plus cohérente. La nature et l'intensité du – ou des – risque(s) encouru(s) sont naturellement prises en compte dans cette définition. Toutefois, les limites de ce territoire sont reportées au-delà des zones directement exposées pour englober des zones dites « d'aggravation », non directement exposées qui ordinairement auraient été laissées pour compte, mais dont les caractéristiques contribuent à la formation ou à l'expression du risque sur la zone exposée et justifient cette intégration territoriale¹⁷. Cette conception extensive permet l'adoption de mesures de prévention beaucoup plus globales, contenant ainsi une possible amplification du phénomène naturel, et créant surtout la nécessaire solidarité territoriale qui fait souvent défaut en ce domaine.

La recherche d'une nouvelle configuration territoriale peut, en second lieu, s'orienter dans une voie non plus centrifuge, mais centripète, par un retour sur le territoire ou, plus précisément, sur la fonction du territoire. Fonctionnalisé, le territoire perd en effet de sa substance, n'existe plus en tant que tel mais seulement pour « assurer la cohérence d'une inter-

vention »¹⁸. Or, en matière de risques, la fonction naturelle du territoire devrait pouvoir primer sur sa fonction administrative, l'espace assiette de mesures administratives s'effacer devant l'espace expression du phénomène naturel. Autrement dit, il ne s'agirait plus de composer le territoire du risque, mais de composer avec ce territoire.

La composition avec le territoire du risque

Le droit de l'urbanisme, avec le zonage ND du plan d'occupation des sols ou, désormais, les secteurs à risques du plan local d'urbanisme¹⁹, ou encore avec l'article R. 111-2 du code éponyme, préfigurent cette possibilité d'adapter l'occupation humaine aux risques. Il permet surtout de reconnaître un territoire aux phénomènes naturels, quitte à limiter ou interdire l'occupation anthropique. Telle est l'option qui avait été retenue avec les plans de surfaces submersibles des vallées, qui permettaient d'interdire ou de faire supprimer tous ouvrages situés hors du domaine public susceptibles de faire obstacle à l'écoulement des eaux, ou restreindre de façon nuisible le champ des inondations²⁰. Ces précédents permettent de relativiser le caractère novateur de l'expropriation pour cause de risque naturel majeur de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement : si cette procédure marque une rupture avec les politiques traditionnelles de prévention, en admettant que la protection des populations peut passer par leur éloignement définitif de la zone exposée plutôt que par des aménagements destinés à pérenniser leur présence en la sécurisant, elle s'inscrit finalement dans une certaine continuité en restituant le territoire au risque. Elle reste cependant conçue comme un ultime recours, ne pouvant être mise en œuvre que lorsque son coût est plus faible que le coût des mesures de protection, faisant de l'occupation humaine la priorité.

¹⁵ TA Caen, 7 juillet 1998, Cne de Gonneville-sur-Mer, req. n° 97645.

¹⁶ Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, *op. cit.*, p. 32.

¹⁷ Ainsi, pour un PPR « inondation », des zones qui concourent au ruissellement ou à la rétention des eaux.

¹⁸ J.-M. Pontier, *op. cit.*, p. 727.

¹⁹ Code de l'urbanisme, article R. 123-18 ancien et article R. 123-11 nouveau.

²⁰ Sa requalification en « plan de prévention des risques naturels majeurs » n'a pas fait disparaître sa fonction : dans les parties submersibles des vallées et dans les autres zones inondables, ce plan doit définir, si nécessaire, « les interdictions et les prescriptions techniques à respecter afin d'assurer le libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation » (Code de l'environnement, article L. 562-8).

Cette nouvelle conception de la gestion territoriale des risques peut également trouver son expression avec la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Ainsi, « la zone de mobilité d'un cours d'eau » définie en amont des zones urbanisées, destinée à préserver ou restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels : moyennant indemnisation des contraintes subies par les riverains, elle doit permettre le déplacement naturel de son lit mineur en lui consacrant un territoire à l'intérieur duquel peuvent être interdits d'une manière générale tous les travaux ou ouvrages susceptibles de faire obstacle à ce déplacement (protection des berges, remblais, endiguements, affouillements...).²¹ Dans le même esprit, les « zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement » doivent permettre la réalisation d'aménagements destinés à accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval²². L'objectif est de rendre l'occupation humaine compatible avec les phénomènes naturels, et non plus d'adapter les zones exposées à un risque naturel à cette occupation.

Ce singulier renversement de perspective n'a cependant pas l'universalité souhaitée et ne peut concerner que certains phénomènes aux contours territoriaux déterminables avec une relative précision. Sa philosophie sous-jacente reste toutefois transposable à la plupart des risques naturels : l'abandon d'une vision anthropocentrique de la dynamique des phénomènes naturels, par trop fondée sur une conception productiviste de l'espace et sur un compromis entre occupation des sols et exposition socialement acceptable à leurs effets. Le risque naturel n'existe en effet pas à l'état de nature : c'est l'occupation humaine qui, fondamentalement, crée le risque, transforme, par une exposition plus ou moins volontaire à leurs effets, des événements plus ou moins naturels, en danger.

Si, aujourd'hui encore, le territoire du risque est perçu comme un espace de concurrence, un aménagement durable du territoire imposerait de renoncer à l'assujettissement « à tout prix » du sol à l'occupation humaine. Ce qui nécessiterait d'admettre que la prévention peut aussi passer par la concession à certains phénomènes naturels d'un territoire qui leur est propre et d'adapter l'occupation humaine de celui-ci en conséquence. Question de mentalités sans doute, plus que de territoires.

Résumé

Fonctionnel, un territoire exposé à un risque naturel permet d'adopter valablement les mesures destinées à en prévenir les effets. Il suppose cependant une délimitation préalable, imposée à la fois par le principe de spécialité territoriale qui gouverne l'intervention de l'autorité de police, la sécurité physique des personnes exposées et le principe de sécurité juridique qui permet à celles-ci d'anticiper l'adoption de mesures contraignantes. Les difficultés qui marquent l'identification de ce territoire conduisent à envisager la possibilité de s'affranchir de cette délimitation préalable, solution somme toute concevable au regard de la position de la jurisprudence sur ce point. Cependant, cette émancipation ne peut être que limitée et impose un retour au territoire, mais à un territoire renouvelé, aux frontières redéfinies. Il est également possible de libérer le risque de certaines contraintes territoriales, en composant avec lui et en lui affectant son propre territoire.

Mots clés

Risques naturels, territoire, délimitation, déterritorialisation, reconfiguration.

²¹ Code de l'environnement, article L. 211-12.

²² Code de l'environnement, article L. 211-12.

La couverture des risques : un futur rôle pour les élus locaux ?

Laurence Abadie

IAE université Jean-Moulin – Lyon 3
abadie@sunlyon3.univ-lyon3.fr

Le pays, la région où nous vivons, et ce que nous faisons (nos activités, nos déplacements...) déterminent nos risques. *Rien n'est sûr dans la vie!* L'adage est ancien mais depuis quelques années terriblement d'actualité.

Dans la société occidentale contemporaine, la prise de conscience des risques est désormais collective, exacerbée par les médias qui semblent découvrir en même temps que tous que nous vivons exposés à des risques multiples : naturels bien sûr (tempêtes et inondations, incendies, séismes) et industriels, mais aussi économiques (volatilité des taux d'intérêt, pertes de change, perte d'emplois) ou encore stratégiques¹. Si la plupart des individus acceptent les petits risques², il n'en n'est pas de même pour les risques considérés comme majeurs³. Force est d'ailleurs de constater que leur survenance a un impact non négligeable sur l'opinion publique et qu'ils vont déterminer l'attitude de la société à l'égard des mesures de réduction et de couverture proposées pour tout type de risques.

L'une des caractéristiques des risques majeurs est la grande diversité de leur intensité : depuis des accidents « locaux », jusqu'à des événements à l'échelle mondiale, les conséquences économiques et humaines peuvent être considérables. À titre d'exemple, le bilan de l'explosion de l'usine AZF-

Toulouse en septembre 2001 est éloquent : 30 morts, plus de 3 000 blessés, 25 000 logements touchés et 70 000 dossiers de sinistres traités par les assureurs. Les inondations de 1988 à Nîmes ont coûté 620 millions d'euros de dommages (assurés ou non) et plus récemment, en septembre 2002, celles du Gard et des départements voisins sont estimées à 1,2 milliard d'euros. Dans un autre registre, les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont causé des dommages estimés à 33 milliards de dollars. Sans parler des conséquences économiques ou écologiques des catastrophes pétrolières qui ont durement touché la France cette année, de celles de la crise sanitaire de la « vache folle » ou encore plus récemment des conséquences dramatiques en termes de vies humaines de la canicule qui a sévi cet été 2003. Face à de tels risques, c'est toute la collectivité qui réclame une réponse satisfaisante de la part des acteurs politiques et économiques. De la part des assureurs bien sûr, mais également des élus locaux et de l'État, voire même de la Communauté européenne.

Une couverture⁴ et une gestion efficace des risques reposent évidemment sur l'importance que la société attache à la réduction de ces risques, mais encore faut-il pouvoir évaluer la vraisemblance d'une telle politique ainsi que l'ampleur de son coût. Il apparaît clairement que les risques naturels, tech-

¹ Par stratégiques, nous entendons les risques susceptibles d'affecter les « intérêts nationaux » : atteinte à la souveraineté nationale, épidémies, désastres sanitaires...

² Tout au moins il nous est facile de nous en prémunir en les transférant sur les marchés ou les assureurs privés.

³ Par majeurs nous entendons ceux dont l'ampleur est telle que même si leur probabilité d'occurrence est faible, les individus ou la collectivité ne sont pas prêts à les accepter.

⁴ La couverture des risques est un terme qui renvoie aux moyens mis en œuvre par les individus pour transférer leurs risques (vers les assureurs par exemple) ou encore pour réduire leur probabilité d'occurrence (par des mesures d'autoprotection ou d'autoassurance).

nologiques, économiques et sociaux ne renvoient pas aux mêmes acteurs, aux mêmes préoccupations dans la société, aux mêmes phénomènes et aux mêmes contextes d'intervention publique. Ainsi, concernant les risques individuels, ceux-ci sont généralement couverts par les sociétés d'assurance grâce à une multiplicité de contrats spécifiques, ou bien encore pris en charge par l'État (maladie, chômage...). Leur prise en charge ne pose généralement pas de problèmes particuliers, outre les problèmes classiques d'aléa moral ou de sélection adverse⁵ qui sont inhérents aux divers systèmes de couverture.

Mais pour de nombreux risques, une couverture efficace ne peut être entreprise qu'au niveau de la collectivité, non parce que celle-ci est plus exposée que ne l'est l'individu, mais parce qu'une protection exige souvent une action collective, parfois de grande envergure, et un financement important de la réparation des dommages. Toutefois, la réponse dépend fondamentalement du risque considéré.

Quelle couverture pour quel risque ?

Les risques peuvent être différenciés selon la **nature** de leurs conséquences, qu'elles soient monétaires, écologiques ou portant sur l'intégrité physique des personnes et des biens. Or l'expérience montre que la réponse en terme de couverture n'est vraiment satisfaisante que lorsqu'il s'agit d'indemniser des dommages essentiellement matériels ou évaluables en termes monétaires. Cependant, en ce qui concerne les dommages physiques aux personnes, les réponses actuelles restent très insuffisantes⁶. Peut-on ainsi admettre que les contrats d'assurance ne garantissent pas les dommages corporels en cas d'événements majeurs ?

Cette question rejoint celle l'**assurabilité** des risques. En effet, le fait que certains risques soient assurables et d'autres non, suppose au préalable que l'on puisse identifier ces risques, en probabiliser la survenance et, enfin, en quantifier les conséquences. De ces prérequis dépendra la possibilité de mettre en place des moyens efficaces de mitigation des risques. Pour le cas des risques auxquels nous nous exposons régulièrement (vie quotidienne, petits maux, etc.), nous pouvons nous couvrir de façon contractuelle. En revanche, il est difficile de trouver une réponse en terme de couverture des dommages efficaces concernant les risques majeurs.

Dans le monde, la couverture des risques majeurs est inégale selon les pays. Cela est essentiellement dû à de fortes disparités dans l'exposition aux risques, mais également à la diversité des perceptions, aux spécificités de la culture économique et à la tradition de prévention des différents pays. Ainsi, si globalement les risques de tempête sont bien assurés dans les pays occidentaux, ce n'est pas le cas dans les pays en développement qui ont d'autres priorités, comme par exemple le risque de mortalité infantile dans des sociétés disposant d'un système de santé par trop insuffisant. De même les risques d'inondations sont inassurables dans les régions d'Europe les plus exposées (notamment dans certains Länder d'Allemagne et certaines régions du Royaume-Uni). Le risque sismique n'est quasiment pas assuré en Californie, et seulement 3 % des dommages subis à Kobé (Japon) ont fait l'objet d'une indemnisation, alors que ces régions sont connues pour être les plus fortement exposées. C'est bien l'ampleur de tels sinistres qui les rend inassurables par les procédures classiques de marché. Enfin, la question de l'acceptabilité est primordiale dans la prise en charge des risques. Nous avons bien conscience que la décision qu'un risque est acceptable ou non dépend moins du

⁵ L'aléa moral est un terme emprunté à l'assurance. Il désigne le comportement abusif des agents qui, sous prétexte d'être assurés, négligent les mesures de précaution minimale exigées dans leur contrat. Le fait que l'assuré ne révèle pas à la signature du contrat ses véritables caractéristiques (risques réels) est également préjudiciable à l'assureur, et conduit à ce que l'on appelle un phénomène d'antisélection, ou encore de sélection adverse : l'assureur se retrouve alors avec une proportion accrue de « mauvais risques », ce qui met en péril son activité.

⁶ La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 modifiée, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (articles L. 125-1 à L. 125-6 du Code des assurances) a fixé pour objectif d'indemniser les victimes de catastrophes naturelles en se fondant sur le principe de solidarité nationale. Mais sont toujours considérés comme non indemnisables les dommages physiques, au même titre que les dommages causés aux infrastructures publiques.

niveau réel de risque que d'une appréciation subjective recourant à des jugements de valeur. C'est le plus souvent l'opinion publique – avec le soutien des médias facilitant l'accès à l'information –, qui aide l'individu à se construire un avis sur l'acceptabilité de telle ou telle situation. De plus en plus de risques, auparavant considérés comme acceptables par la société, sont devenus inacceptables par l'opinion publique. Il y a encore une cinquantaine d'années, les risques agricoles ou climatologiques, ou même les risques sanitaires étaient considérés comme une fatalité. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : les avancées technologiques et scientifiques ont accru le degré d'exigence des individus et modifié leur degré de tolérance vis-à-vis du risque.

La société a depuis longtemps pris des mesures collectives pour se protéger contre certains risques, et elle l'a souvent fait avec succès, la plus grande réussite ayant été sans doute la diminution des risques de maladie. Mais il reste encore beaucoup d'interrogations sur les modalités de gestion des risques collectifs. Il semble cependant se dégager une idée centrale dans cette gestion : la nécessité de partager la couverture des risques majeurs entre les deux acteurs majeurs que sont l'assurance et l'État, mais également en faisant appel à la responsabilité individuelle.

La réponse partielle des assureurs aux demandes contemporaines de couverture des individus

Les compagnies d'assurance privée fournissent des couvertures du risque dans plusieurs domaines (assurance automobile, habitation, assurance vie...).

La nature des contrats d'assurances classiques est particulièrement bien adaptée aux problèmes d'aléa moral et de sélection adverse⁷. La logique de la mutualisation des risques veut notamment 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 ainsi 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 d'un tel système est qu'il n'incite pas les acteurs, quels qu'ils soient, à prendre des mesures de prévention efficaces (problème d'aléa moral classique). De plus, on peut reprocher au système d'assurance actuel un manque d'efficacité lorsqu'il s'agit de traiter les conséquences de risques naturels comme les inondations et les tempêtes de l'été 2002.

D'une manière générale, le principe de compensation des risques ne peut plus fonctionner lorsqu'un même risque affecte simultanément un grand nombre d'assurés et des biens, la fameuse loi des grands nombres ne jouant plus. Tel est le cas des catastrophes naturelles dont les conséquences monétaires dépassent les capacités d'indemnisation des compagnies. La conséquence pour ces dernières est qu'elles ne peuvent supporter seules la couverture des risques majeurs sans s'exposer elles-mêmes à un risque non négligeable de défaut. C'est pourquoi les compagnies d'assurances n'ont d'autres choix que de répartir ou de transférer la couverture de tels risques sur un grand nombre d'intervenants. En choisissant de coassurer les dommages avec d'autres compagnies (nationales ou internationales), ou en se réassurant auprès d'organismes spécialisés ou sur les marchés, elles optent pour la première option⁸.

⁷ L'assureur est exposé au risque moral lorsqu'il ne peut connaître avec certitude les mesures de prévention engagées par ses assurés. Il propose alors généralement des contrats d'assurance partiels censés favoriser les mesures d'autoprotection et réduire son risque de défaut. Ces risques étant *a priori* indépendants, cela permet en substance aux assureurs d'éliminer le risque global par mutualisation.

⁸ Notons que dans cette optique, les assureurs français ont constitué un Bureau commun des assurances collectives dont le « pool catastrophe » fonctionne sur le principe de la réassurance mutuelle, ce qui leur permet de remplir leurs engagements de règlements des sinistres. Malheureusement, les récents événements majeurs de 2002 et 2003 (inondations, tempêtes et incendies qui ont touché nombre de nos régions) ont mis à mal ce système, et ont amené les assureurs à s'interroger sur sa viabilité à long terme.

Ceci est sans doute un véritable enjeu majeur pour le monde de l'assurance dans les années à venir. Mais il ne faut pas perdre de vue que cela est également un enjeu pour la société française. Heureusement pour les compagnies d'assurances, celles-ci peuvent actuellement « vendre » leurs risques et se réassurer auprès de la Caisse centrale de réassurance, c'est-à-dire auprès de l'État. Moyennant une surprime versée par les compagnies, celui-ci s'engage à les soutenir et à prendre le relais dans l'indemnisation matérielle des victimes. Mais si notre système privé d'assurance est mis à mal et ne peut plus tenir ses engagements, vers qui les individus pourront-ils se tourner pour être indemnisés ? Dans de telles circonstances, le principe de solidarité (locale ou nationale, voire même internationale) vient de façon concrète appuyer l'action des assurances, mais il existe également un autre recours pour les assureurs : le recours aux marchés financiers.

La contribution des marchés financiers

On connaît le rôle essentiel des marchés financiers qui fournissent aux agents des instruments de couverture adaptés à chaque type de risques économiques (placements divers pour constituer une épargne, couverture contre les risques de taux, risque de change, couvertures à terme...) Mais ils constituent également un mode alternatif de couverture pour les risques majeurs.

Devant l'ampleur de certains sinistres, les compagnies d'assurance américaines ont eu recours à des produits négociables de plus en plus sophistiqués qui permettent un partage efficace des risques entre les mains de plusieurs investisseurs⁹. Ainsi, en 1992, sont apparues sur le *Chicago Board of Trade* (CBOT) des instruments de couverture à terme permettant une protection contre les fluctuations de revenus liés à des aléas de toute sorte. Par exemple, les *crop yield options*, qui permettent de couvrir les risques portant sur les rendements agricoles, ou encore

les *weather derivatives* qui portent sur les aléas climatiques. La plupart de ces produits sont le plus souvent basés sur des indices de sinistralité tels que ceux calculés par le *Property Claim Services* (PCS). Pour la construction de ces indices, le PCS retient dans sa nomenclature les zones géographiques à fort potentiel risqué et si un risque majeur se réalise alors dans une de ces zones, durant une période donnée, le PCS fait alors une estimation du montant des dommages assurés. Ce sont des indices sectoriels ou régionaux qui sont limités dans la durée.

Parmi les produits qui connaissent également un certain succès, citons les *cat bonds* (ou encore « obligations catastrophes ») qui correspondent au cas où les assureurs ou les États émettent des obligations dont le rendement dépend de la non-réalisation d'une condition fixée par contrat à l'avance. Par exemple, une obligation peut donner droit au paiement d'un capital ou de coupons uniquement en cas de non-survenance d'un séisme dépassant une certaine amplitude, ou bien encore si les dommages ne dépassent pas un certain seuil de sinistralité. Dans le cas contraire, les fonds récoltés par la vente des obligations ne serviront pas à la rémunération des investisseurs, mais seront utilisés pour couvrir tout ou partie des dommages alors déclarés. Même si l'essor de ces produits est encore limité par le manque de liquidité de leurs marchés, on ne peut qu'espérer que leur développement permettra aux assureurs de prendre en charge de façon plus efficace les risques inacceptables considérés jusqu'alors comme non assurables.

L'État français : déjà un assureur et un réassureur

Le rôle premier de l'État est de veiller à la sécurité nationale. Les moyens mis en jeu pour remplir cette mission sécuritaire sont mal connus du public et nombre d'actions passent ainsi inaperçues. Nous sommes en revanche bien plus sensibilisés à

⁹ En 1963, K. Arrow démontrait déjà que, sous certaines conditions, les marchés financiers permettent un partage efficient du risque social non diversifiable.

d'autres mesures gouvernementales dès lors que nous sommes directement concernés. En matière de couverture des risques, l'État est présent à plusieurs niveaux : protection sociale et système de santé, assurance chômage... qui font du système français l'un des plus solidaires en Europe.

L'État joue aussi son rôle d'assureur par la mise en place de fonds d'indemnisation de victimes, qui fonctionnent notamment pour les victimes d'actes terroristes¹⁰, ainsi que pour les victimes d'événements sévères tels que l'affaire du sang contaminé. Ce système, basé lui aussi sur la solidarité nationale, est intervenu depuis sa création (en septembre 1986) dans plus de 400 événements, ce qui représentait en 2002, 2 800 victimes pour un montant de 75 millions d'euros. L'État participe également à la couverture des risques en se portant « réassureur en dernier ressort » des compagnies privées pour les risques majeurs. Mais son rôle ne se limite pas à garantir la pérennité du système d'assurance. Il est également acteur de premier plan dans la couverture de tels dommages¹¹.

Nous disposons également en France (depuis la loi de 1982) d'un régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (le « catnat ») qui est l'un des plus performants du monde. Celui-ci couvre l'ensemble des biens assurables, ce qui représente environ la moitié des dommages – l'autre moitié étant constituée d'équipements appartenant à l'État qui est évidemment son propre assureur. Il y a ainsi une complémentarité bien réelle entre les assurances privées et l'État, complémentarité qui semble bien fonctionner puisque notre système est reconnu comme étant l'un des plus performants en matière de remboursement des victimes.

Quid de la participation de nos élus locaux à la couverture des risques ?

Une idée simple est récurrente dans le monde de l'assurance : comment inciter les individus à prendre des mesures permettant de réduire les conséquences matérielles et humaines liées à l'occurrence d'un risque ?

Pour les risques couverts par des contrats d'assurance, il existe des systèmes de franchise et d'exclusions d'indemnisation qui permettent de responsabiliser les assurés. Mais en ce qui concerne la gestion des risques collectifs, notamment des risques majeurs, une analyse coûts-bénéfices rapide ne plaide généralement pas en faveur des mesures de prévention, car elles sont coûteuses pour tous les acteurs. Pourtant, au-delà des considérations purement monétaires, les notions de justice sociale, de solidarité sont à ce point exacerbées qu'elles ont justifié la mise en place de cellules de réflexion sur la politique de prévention que devait mener l'État. Un élément récurrent se dégage de ces analyses : la nécessité de responsabiliser à la fois les individus et leurs représentants, notamment les élus locaux.

La prévention passe d'abord par la connaissance de trois composantes essentielles dans la quantification des risques : la probabilité d'occurrence de l'aléa, l'élément menacé (les vies humaines, les bâtiments détruits ou les pertes financières) et le degré de vulnérabilité, apprécié par les pertes que subirait une communauté dans un territoire bien défini en cas d'occurrence d'un risque de sévérité donnée. Ces informations essentielles se retrou-

¹⁰ D'où l'importance, comme cela a été le cas dans l'explosion AZF-Toulouse, de bien identifier le déclencheur de la catastrophe : accident ou acte terroriste ? Car selon les conclusions, la responsabilité de l'État ou bien celle de l'assureur sera alors engagée.

¹¹ Sur l'ensemble de l'Europe, une catastrophe provoquant des indemnisations d'un montant global d'environ un milliard d'euros se produit chaque année. C'est cette fréquence relativement élevée de catastrophes de grande ampleur qui a amené la Commission européenne à s'interroger sur la nécessité de faire jouer la solidarité entre États. C'est ainsi qu'a été mis en place un « Fonds blanc » qui a pour vocation de couvrir les dommages portant sur des biens non assurables. Ce dispositif récent est encore peu développé puisqu'il constitue un complément encore mal exploité des régimes d'indemnisation propres à chaque pays.

vent synthétisées sous la forme de cartes des risques potentiels ou de cartes de scénarios censées guider par la suite les choix de nos élus locaux ou nationaux vers des solutions de prévention ou de réparation.

En France, force est de constater qu'au niveau local, beaucoup d'efforts ont été faits en matière de prévention mais aussi de réparation des sinistres majeurs. De nombreuses communes exposées (appartenant à des « bassins de risques ») ont depuis quelques années mis en place des réseaux de surveillance ou, par exemple, ont adopté des mesures strictes de contrôle d'utilisation du sol¹². Néanmoins, encore trop de communes ne disposent d'aucun plan de prévention des risques (les fameux PPR) ni de dispositif de surveillance efficace. Il ne faut sans doute pas ignorer que cette question nous conduit à un problème classique d'aléa moral lié à l'assurabilité de certains sinistres dont bénéficient les

communes. Comme il n'y a dans les faits aucune modulation de garanties en fonction des risques, les élus locaux ne sont que trop rarement incités à tirer rapidement expérience des événements qui auraient pu toucher « leur territoire » et à réagir en conséquence.

Si par exemple le nombre de PPR est encore peu élevé, c'est sans doute parce que, pour les élus, les enjeux économiques et politiques sont réels. Ceux-ci sont en effet confrontés à un dilemme « cornélien » : quel élu serait prêt à enlever du plan d'occupation des sols de sa commune des zones à risques, au risque justement de faire perdre à ses électeurs à la fois leur capital foncier et leur bonne humeur ? Par ailleurs, vu l'exigence accrue des individus en matière sécuritaire, quels maires ou préfets seraient prêts à assumer des pertes humaines au risque de perdre définitivement la confiance de ses administrés ?

Résumé

Il apparaît clairement que les risques naturels, technologiques, économiques et sociaux ne renvoient pas aux mêmes phénomènes, aux mêmes acteurs, et aux mêmes contextes d'intervention publique. Ainsi, concernant les risques individuels, ceux-ci sont généralement couverts par les sociétés d'assurance ou bien encore pris en charge par l'État (maladie, chômage...). Leur prise en charge ne pose généralement pas de problèmes particuliers, mais pour de nombreux risques, une couverture efficace ne peut être entreprise qu'au niveau de la collectivité non parce que celle-ci est plus exposée que ne l'est l'individu, mais parce qu'une protection exige souvent une action collective, parfois de grande envergure et un financement important de la réparation des dommages. Il semble ainsi se dégager une idée centrale dans la gestion des risques dits « collectifs » : la nécessité de partager la couverture de ces risques entre les deux acteurs majeurs que sont l'assurance et l'État, mais également en faisant appel à la responsabilité individuelle.

Mots clés

Gestion des risques, prévention, assurance, action collective.

¹² Il y a en France 60 000 installations industrielles classées à risque, dont 10 000 risques importants et 1 250 sites de type Seveso. L'explosion récente de l'usine AZF a mis en avant la nécessité de maîtriser l'urbanisation autour des sites industriels.

L'adaptation territoriale du service public de gendarmerie à l'évolution des risques : la communauté de brigades

Pierre Garcin

Centre de prospective de la gendarmerie nationale

prospective-gendarmerie@wanadoo.fr

Les services publics sont sans cesse confrontés au questionnement de la juste adaptation de leur organisation et de leurs modes de fonctionnement à l'évolution du besoin.

La gendarmerie nationale n'échappe pas à cette interrogation qui revêt pour elle une importance primordiale. En effet, la répartition territoriale de ses unités est intimement liée au découpage administratif. Or, bien que l'évolution de nombreux facteurs d'environnement ne remette pas en cause la nécessité d'un maillage territorial au plus près des attentes de la population, elle le rend problématique et appelle des réponses nouvelles. Parmi ces nombreux facteurs, les changements qui ont touché le domaine de la délinquance et de la perception de l'insécurité, de telle façon que l'on doive désormais les considérer comme un risque de société, apparaissent comme déterminants. Sans rien renier de la pertinence de sa culture de contact, la gendarmerie a donc dû adapter son approche au territoire à travers le nouveau concept des communautés de brigades.

L'insécurité, un risque pour la société

Les chiffres de la délinquance relevés par les services de police et de gendarmerie ne suffisent certainement pas, à eux seuls, à révéler l'exacte

situation en matière de sécurité et d'autres outils d'évaluation sont en train de voir le jour (enquêtes de victimation, enquête sur la délinquance auto-déclarée...). Toutefois, ils fournissent des éléments de tendance qui peuvent être considérés comme significatifs. Ainsi, trois indicateurs apparaissent particulièrement révélateurs : le nombre total des crimes et délits est passé de deux millions en 1977 à quatre millions aujourd'hui, les atteintes contre les personnes depuis 1990 ont fortement progressé (116 000 en 1984, 230 000 en 1998) et, enfin, la part des mineurs dans la population délinquante s'est nettement accrue (14 % en 1994, 21 % en 2001). Par l'étalage de ces chiffres bien connus, il ne s'agit pas de « crier au feu ». Mais, associés à la montée du sentiment d'insécurité lors des années 2000-2001 (Robert et Pottier, 1997), ils contribuent à expliquer la perception de l'insécurité comme un risque réel (Garcin, 2002).

En outre, les attentes de la population se sont exacerbées. Les citoyens exigent que les pouvoirs publics prennent en compte leurs préoccupations. Les forces de sécurité, police ou gendarmerie, deviennent désormais redevables d'un service à un usager qu'elles doivent considérer comme un « client » dont on est à l'écoute et dont on défend la qualité de vie dans son quartier. En fonction des lieux de résidence, ces attentes peuvent être très nuancées (Dieu et Mignon, 2002). En zone rurale, la demande de contact avec la gendarmerie, et

surtout d'une réaction rapide en cas de problème, est d'autant plus forte que la population y est vieillissante. En zone périurbaine, les attentes se traduisent prioritairement en termes de réactivité, de rapidité d'intervention et d'efficacité (un bon accueil, une information satisfaisante des victimes et des plaignants, des interventions rapides...).

Leur sécurité apparaît donc comme une question qui préoccupe les citoyens. Les forces de sécurité sont désormais confrontées à l'ardente nécessité de s'adapter pour répondre à leurs besoins.

Une nécessaire adaptation dans la relation au territoire

Depuis la décision en 1720 de créer un réseau maillé de brigades au plus près de la population, la gendarmerie est intimement liée au territoire et à son découpage administratif. En fait, depuis longtemps, sans s'en être approprié médiatiquement le terme, elle pratique l'idéal d'une démarche de proximité avec ses attributs : l'appropriation du territoire par ses personnels, l'intégration dans la population, l'écoute des attentes, la capacité de résoudre les problèmes des citoyens et la légitimation d'un service enraciné localement. En fait, le gendarme, logé par nécessité absolue de service dans la brigade, réside avec femme et enfants sur le lieu qu'il est chargé de surveiller. Il est donc un acteur de la vie locale qui ressent de façon « intime » ce qui se passe sur sa circonscription, il est apprécié comme quelqu'un qui est « proche de gens comme nous » (sondage IFOP sur l'image de la gendarmerie, 2001).

Ce schéma, presque idéal, fonctionne depuis longtemps et les fondements en restent valables aujourd'hui. La plupart des systèmes policiers dans le monde tendent vers ce type de modèle. Les Anglo-Saxons l'ont réinventé avec la « police communautaire » ou police de proximité. En fait, partout, l'enjeu de la reconquête du territoire, l'idée de passer d'une police d'intervention à une police qui résout les problèmes des gens l'a

emporté. Ceci dit, les difficultés que rencontrent partout les services policiers pour le mettre en œuvre, et celles auxquelles est désormais confrontée la gendarmerie, s'expliquent en grande partie par une évolution des conditions d'environnement qui influent sur le risque délictueux.

Ainsi sur sa zone de compétence, la gendarmerie a-t-elle connu des évolutions majeures.

La nature des espaces qu'elle surveille s'est profondément modifiée. Sur les 95 % du territoire national qu'elle est chargée de surveiller, 71 % se situe en zone rurale mais aussi 24 % en zone à dominante urbaine. En fait, dès 1999, plus d'une personne sur deux, habitant en zone gendarmerie, résidait dans cet espace à dominante urbaine. Ainsi, le cadre d'action de la gendarmerie subit une triple évolution : une « périurbanisation » intense qui transforme le schéma traditionnel du monde rural en un schéma urbain, le maintien d'une zone rurale traditionnelle qui se densifie en population en se rétrécissant géographiquement et la désertification d'une zone rurale isolée. En outre, la population y est en forte croissance. Une étude conjointe réalisée avec l'INSEE permet de prévoir que 2,5 millions d'habitants supplémentaires s'installeront de 2002 à 2005 dans les zones de compétence de la gendarmerie sur les 39 départements jugés les plus sensibles.

Cette situation sera en outre aggravée par l'importance croissante des flux divers. Ce sont tout d'abord les flux de population vers le travail, avec à la fois un accroissement du nombre de « pendulaires », travaillant hors de leur commune de résidence, et également un allongement des trajets accomplis. Ceci doit évidemment être associé à la birésidentialité et à la réduction du temps de travail. Les flux de marchandises, en particulier routiers, connaissent une progression conséquente liée à la tendance à la délocalisation des centres de production et à la création de grands centres logistiques de distribution. Enfin, la progression des flux immatériels, notamment sur internet, est loin de s'infléchir. Le champ des espaces à protéger s'affranchit donc largement des divisions tradition-

nelles. Le découpage administratif du territoire est lui-même en train d'évoluer grandement.

Les travaux prospectifs conduits par la DATAR privilégient un scénario : l'organisation du territoire national repose sur les territoires de projet (structures intercommunales, pays, agglomérations, parcs naturels régionaux...) alliant dans un même périmètre l'espace vécu par les habitants, la représentation politique et la solidarité financière. Ces institutions territoriales se trouvent elles-mêmes intégrées à de grands ensembles géographiques interrégionaux. Se développent, en outre, des réseaux de ville, des tissus de coopération entre agglomérations d'un même bassin avec un partage des compétences et des infrastructures. On assiste, enfin, à une nouvelle définition des missions de la puissance publique centrale au profit de la régulation des conflits, de l'organisation des cadres territoriaux et de la prévention des risques.

Cette évolution est déjà en marche. Elle a notamment été traduite par les lois de 1999 relatives au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et sur l'aménagement durable du territoire (LOADDT). Ces textes mettent en œuvre de nouveaux schémas territoriaux et de nouvelles coopérations : les pays, les agglomérations, les communautés...

Ces évolutions viennent pour le moment se superposer aux découpages administratifs existants. Toutefois, l'on peut raisonnablement envisager que ces transferts de pouvoir aboutiront à la mise en sommeil de certaines collectivités. Il paraît donc essentiel que toute réflexion sur l'organisation territoriale d'un service public intègre cette donnée. En outre, sous l'influence communautaire cette logique devrait s'amplifier. La deuxième phase du mouvement de décentralisation et de déconcentration entrepris à l'été 2002 et le renforcement constant des pouvoirs au niveau des régions confirment, malgré les débats que suscite ce sujet sensible, cette orientation inéluctable.

Enfin, nous l'avons déjà abordé, l'évolution de la délinquance nécessite qu'elle soit traitée de façon contradictoire à la fois au plus près des citoyens,

mais aussi dans la profondeur du territoire, voire de l'Union européenne, en raison des mêmes mobilités qui concernent les citoyens et les délinquants ou les phénomènes criminels.

Ce panorama des bouleversements qui intéresse le champ d'action de la gendarmerie est loin d'être exhaustif tant les interactions sont multiples. Ainsi, il conviendrait également d'évaluer les conséquences de l'évolution de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice voulu par l'Union européenne, du poids croissant des technologies, de l'accroissement du rôle des acteurs privés de sécurité et de leur stratégie d'expansion, des mutations qui touchent actuellement le positionnement institutionnel de la gendarmerie elle-même et des nouvelles logiques qu'impliqueront pour les services étatiques de sécurité les pratiques de culture de résultat ou de comparaison de la loi d'orientation pour les lois de finances (LOLF).

Des enjeux stratégiques

La gendarmerie comme la police nationale se trouvent dès lors confrontées à des options stratégiques pour accompagner voire anticiper ce mouvement.

Polyvalence ou spécialisation ?

La polyvalence est souvent associée à la proximité. Elle permet de répondre immédiatement à la majorité des attentes et des sollicitations de la population. Elle entraîne, en outre, un fort sentiment de responsabilité des personnels sur leur territoire. En revanche, elle contribue à diluer les moyens et limite le professionnalisme.

La spécialisation des personnels ou des unités permet une organisation et une réponse aux attentes plus ciblées et plus professionnelles. Par contre, elle entraîne un fractionnement des tâches et peut éloigner les agents de la population. Elle est idéale pour une police plus orientée vers l'intervention, la réaction.

En fait, le débat n'est pas celui d'un choix arbitraire, mais de positionner au mieux le « curseur » entre ces deux principes.

Police préventive ou police répressive ?

Les polices dites préventives relèvent davantage du modèle, que nous avons évoqué précédemment, de « polices communautaires » anglo-saxonnes. Elles s'appuient sur une stratégie proactive reposant sur le triptyque : l'usage étendu de la patrouille à pied, le développement de partenariats en matière de prévention de la délinquance impliquant toutes les composantes de la société civile et la mise en place de structures locales pour rapprocher la police de la population. Elles fonctionnent sur un mode managérial. Le rapport à la population évolue vers celui que l'on doit avoir à l'égard d'un « usager-client » et les policiers deviennent responsables sur un territoire.

Les polices dites répressives se caractérisent plutôt par des modes d'action tournés vers l'intervention et un fonctionnement réactif.

Cette question également ne se pose pas (ou de moins en moins) en terme de choix. Il s'agit de doser selon les caractéristiques locales, les modes opératoires les plus pertinents. En tout état de cause, il semble que les attentes manifestées par la population soient duales. Elle souhaite un contact personnalisé et humain avec les forces de l'ordre ; les victimes et les plaignants veulent être informés des suites de l'affaire qui les concerne ; elle demande la pérennisation de la patrouille rassurante, à la fois ferme et bienveillante, du gendarme dans le paysage territorial. Cependant, elle exige aussi une intervention rapide et très professionnelle.

Le « temps-gendarmerie » et le « temps-citoyen »

Le rythme de fonctionnement de la gendarmerie, le « temps-gendarmerie », était bien adapté au rythme de vie des citoyens, le « temps-citoyen », d'une France rurale traditionnelle.

Aujourd'hui, le principe de continuité dans l'action de l'institution se trouve confronté à la modification du « temps-gendarmerie », liée aux aspirations sociales des personnels, et du « temps-citoyen », liée aux évolutions d'une société moderne.

L'enjeu est bien de remettre les deux en conformité. La problématique est celle :

- de l'ouverture des bureaux aux heures utiles ;
- de patrouilles efficaces pour rencontrer la population lors de sa présence, pour surveiller ses biens lors de son absence et pour surveiller les axes lors de ses déplacements ;
- d'une intervention la plus rapide et la plus professionnelle possible.

L'adaptation aux technologies

La « course en avant » technologique concerne tout autant les délinquants toujours plus astucieux, que le monde de la sécurité, étatique ou privé. Les enjeux financiers sont énormes. Il devient désormais essentiel d'anticiper les progrès et de percevoir les tendances essentielles qui se dessinent. Cette vision doit s'inscrire en profondeur et intégrer une évaluation sur l'acceptabilité sociale et juridique des technologies mais surtout, sur les gains possibles en matière d'efficacité, de sécurité et d'économie de personnel.

Une réponse locale : la communauté de brigades

Une adaptation constante de la gendarmerie depuis trente ans

Confrontée à ces évolutions et pour répondre aux enjeux qui se posent à elle, la gendarmerie a entrepris depuis des années une adaptation continue de son dispositif territorial. Cette mutation apparaît finalement comme une réussite si l'on mesure le poids qualitatif et quantitatif que représente aujourd'hui l'institution et le contact qu'elle a su préserver avec la population.

Les années soixante-dix constituent vraiment un tournant dans la modernisation de la gendarmerie. À côté des brigades territoriales, véritables « généralistes de la sécurité », vont se créer de plus en plus d'unités spécialisées pour répondre à des besoins spécifiques : le Groupe d'intervention de la gendarmerie, les pelotons d'intervention et de surveillance, l'Institut de recherches criminelles, les brigades de prévention de la délinquance juvénile... En fait, la clé du succès de la greffe de ces unités nouvelles réside dans leur rattachement aux structures de commandement local, ou tout au moins, à un concept d'emploi qui ne prive pas de sa compétence les unités locales.

La gendarmerie va également s'engager dans une logique d'équipements, en matière de technologies de l'information et des télécommunications, orientée résolument vers les besoins du terrain. La réussite du système Saphir, puis aujourd'hui Rubis, la place, dans ce domaine, parmi les services policiers les plus performants au monde. Rubis constitue en effet un moyen protégé de communications qui couvre tout le territoire national et est accessible par toute patrouille. Il permet des conversations discrètes ou en conférence, la transmission et la réception de messages, l'accès aux fichiers centraux...

Les années quatre-vingt-dix vont marquer une nouvelle accélération dans la rénovation de la gendarmerie. Confrontée en 1989 à une crise sociale interne très forte, elle intégrera le fait que toute adaptation doit désormais mieux prendre en compte le facteur humain et les aspirations de ses propres personnels.

C'est ainsi que vont apparaître la centralisation du service et des appels de nuit grâce à la création des centres opérationnels au chef lieu de département, ainsi que la « sectorisation » du travail des brigades, qui consiste en une meilleure coordination de l'emploi des moyens des unités sur une nouvelle entité géographique plus large, le secteur (dans un secteur, plusieurs brigades s'entendent pour coordonner leur service pour assurer une meilleure répartition dans le temps de leurs

patrouilles, celles-ci ayant la capacité d'intervenir sur les territoires des autres unités associées).

En revanche, les diverses tentatives de redéploiement territorial et d'harmonisation avec la police nationale échoueront successivement du fait de nombreuses réticences syndicales, politiques, voire des gendarmes eux-mêmes. Toutefois, lorsqu'elles auront été conduites de façon pragmatique et limitée, certaines opérations de fermeture et d'échange avec la police, s'effectueront au coup par coup. Il faudra, en fait, attendre 2002 pour voir ce dossier repartir avec de bonnes chances de réussir.

La communauté de brigades : une révolution dans la continuité

Ces adaptations successives démontrent, s'il en était besoin, le souci de la gendarmerie de coller aux changements de la société.

Aujourd'hui, le besoin de franchir un cap décisif s'est fait sentir. Le principe du maillage territorial n'est nullement remis en cause. Les Français, les élus, comme les personnels eux-mêmes ne le souhaitent pas. Toutefois, au schéma traditionnel d'une brigade par canton, responsable de toutes les missions de la gendarmerie sur sa circonscription, va se substituer une organisation souple et modulaire adaptée aux bassins de vie et de délinquance.

Un dispositif modulaire

Dans ce nouveau dispositif, prévu par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, les brigades, qui disposent d'une circonscription en cohérence avec les réalités du territoire et d'un effectif suffisant, seront conservées en tant qu'unités autonomes. Elles se situent généralement en secteurs de forte urbanisation, notamment en zones périurbaines. Si la population atteint un certain seuil, le maillage pourra toutefois être densifié.

En revanche, les unités, généralement à faible dimension et situées en zone rurale, qui ne disposent plus d'un effectif suffisant pour assurer un

service convenable au profit de la population, seront fédérées dans le cadre d'une communauté regroupant, sous un commandement unique, plusieurs brigades territoriales de proximité. Il s'agit de créer un effet de seuil en mutualisant certaines fonctions qui ne peuvent plus être assumées de façon isolée.

Une charte de qualité (Sirpa-Gendarmerie, 2002)

La mise en place des communautés de brigades s'accompagne de mesures concrètes de nature à améliorer la qualité du service rendu. En effet, si le passage à l'organisation nouvelle a pour objectif premier d'obtenir une meilleure efficacité dans la lutte contre l'insécurité, il recherche également une plus grande proximité du gendarme par rapport à son milieu. Il importe, dans ces conditions, que le passage à la nouvelle organisation soit associé à l'idée de qualité.

Dans cet esprit, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure énonce le principe d'une *charte de qualité*. Pour la gendarmerie, un texte de portée nationale sera repris au niveau local afin que chacun puisse s'engager à sa mesure et en fonction des conditions du lieu. La démarche intéresse bien entendu les victimes d'incivilités ou d'infractions pénales auxquelles il convient de garantir une réponse homogène et adaptée.

Plus proche du citoyen

En fait, la charte de qualité concernera l'accueil de tous les publics, qu'il s'effectue dans les locaux de la gendarmerie ou par téléphone.

En ce qui concerne, par exemple, l'accueil téléphonique, les citoyens doivent pouvoir joindre rapidement la gendarmerie en toutes circonstances. On peut considérer comme une norme de qualité l'aboutissement des appels à un interlocuteur qualifié, dans un délai n'excédant pas quelques secondes. Cet objectif suppose un engagement des personnels, une formation adaptée et l'installation de nouveaux matériels.

S'agissant de l'accueil dans les locaux de la gendarmerie, la démarche pourra porter notam-

ment sur la réduction du temps d'attente, sur la confidentialité de la relation établie, ou encore sur la possibilité de proposer au citoyen qui en exprime le désir, un traitement personnalisé de son affaire, en particulier par la désignation d'un interlocuteur unique qui en assurera le suivi.

Enfin, le regroupement des tâches administratives et la mutualisation de certaines fonctions devraient libérer des créneaux qui seront mis à profit pour renforcer le contact avec la population et les patrouilles préventives.

Des interventions plus efficaces

Cette nouvelle organisation du service a pour objectif d'améliorer l'efficacité des interventions et d'assurer une meilleure surveillance en continu du territoire. Elle repose sur un ensemble cohérent d'unités élémentaires, les brigades et les communautés de brigades, regroupées au sein des compagnies de gendarmerie départementale qui reçoivent l'appui permanent des pelotons de surveillance et d'intervention et, selon le besoin, le renfort des brigades de recherches. Ce dispositif garantit une réponse permanente de la gendarmerie aux besoins de la population et crée de meilleures conditions d'intervention dans un délai n'excédant pas trente minutes en période normale.

Un accompagnement en hautes technologies

Une nouvelle conception du commandement, rendue nécessaire par la mise en œuvre des communautés, passe par la mise en réseau total de toutes les unités. À terme, elles seront toutes intégrées dans un réseau intranet, permettant un partage maximum des informations en termes de commandement du service et de données documentaires. En attendant la mise en place de cette gamme de services, une connexion à internet des 6 200 unités élémentaires permettra l'accès à une grande partie des futures prestations.

La primauté au local

L'originalité de cette réorganisation réside en outre dans la primauté donnée au local. Il s'agit certes

d'un engagement de toute l'institution, les moyens à mettre en œuvre le justifient. Toutefois, la logique d'un modèle unique imposé par l'administration centrale a été brisée. Ce sont désormais les unités qui proposent la mise en œuvre d'une nouvelle organisation intégrant, ou non, la création de communautés. Il s'agit de répondre aux besoins du terrain en fonction des circonstances locales.

Ce sont donc la géographie des bassins de vie et de délinquance et les capacités, sur place, de la gendarmerie qui commandent à l'organisation de proximité.

La création des communautés de brigades démontre donc que face à un risque complexe comme la délinquance qui doit être traité aussi bien au plus proche du citoyen qu'à un niveau plus important, il était possible de reformer le service public avec des logiques nouvelles. Le bon sens a voulu que la gendarmerie, en tant qu'institution, se mobilise tout entière sur ce projet difficile, mais qu'elle le fasse sur des propositions issues des besoins et des demandes du terrain.

La gendarmerie départementale

La gendarmerie départementale comprend :

Des unités territoriales

Le groupement est l'échelon de commandement de la gendarmerie départementale au niveau d'un département. Le groupement est subdivisé en compagnies. En règle générale, on trouve une compagnie de gendarmerie départementale par arrondissement. Commandées par des officiers, les compagnies sont divisées en brigades territoriales ; il y a en principe une brigade territoriale par canton. Les brigades territoriales peuvent fonctionner de manière autonome ou être organisées en communautés de brigades.

Des unités spécialisées

L'action des unités territoriales est complétée par celle de diverses unités à vocation particulière.

- **Les unités de recherches** (brigades de recherches, brigades départementales de renseignements judiciaires, sections de recherches). Ces unités se consacrent exclusivement à la police judiciaire. Elles assistent les brigades territoriales et prennent à leur charge les enquêtes nécessitant une technicité particulière ou une grande disponibilité.
- **Les pelotons de surveillance et d'intervention.** Implantés dans les zones les plus sensibles au plan de la délinquance, ils sont rattachés à une compagnie et sont chargés :
 - de renforcer, rapidement et à tous moments, sur leur demande, les brigades appelées sur les lieux d'un crime ou d'un délit, d'un incident ou accident, ou de tout autre événement troublant l'ordre public ;
 - d'assurer, hors temps de ces interventions, des missions de surveillance générale, de jour et de nuit, en complément des services effectués par les brigades territoriales.
- **Les brigades de prévention de la délinquance juvénile.** Les premières ont été créées en 1997. Leur vocation principale est dissuasive et préventive. Elles interviennent en priorité dans les zones périurbaines sensibles où la gendarmerie a la charge exclusive de l'exécution des missions de sécurité publique et privilégient le contact régulier avec les mineurs en difficulté.
- **Les unités de police de la route** (escadrons départementaux de sécurité routière, brigades motorisées et pelotons d'autoroutes).
- **Les unités de montagne** (pelotons de gendarmerie en haute montagne et pelotons de gendarmerie de montagne).
- **Les sections aériennes** (équipées d'hélicoptères).

La gendarmerie mobile

Conformément à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, l'emploi des forces mobiles obéit à une nouvelle doctrine. Cette doctrine est marquée par une réelle déconcentration, et concilie les exigences de sécurité générale avec celles du maintien de l'ordre. Désormais, le préfet de zone de défense devient l'autorité d'emploi des unités disponibles implantées dans son ressort. Ces unités ont pour mission d'assurer :

- le maintien de l'ordre public ;
- la sécurité générale ;
- les missions permanentes de la zone ;
- la formation décentralisée.

En outre, la direction générale de la Gendarmerie nationale sollicite, d'une manière cyclique, les régions de gendarmerie pour assurer les missions dites « nationales ». Pour la zone de défense Paris, le préfet de zone bénéficie d'un renfort permanent provenant des autres zones de défense. Les missions « nationales » sont les suivantes :

- les missions outre-mer, en Corse et les opérations extérieures (OPEX) ;
- le renfort de la zone de défense Paris ;
- les services et maintiens de l'ordre dépassant les capacités opérationnelles de la zone ;
- les renforts saisonniers de l'été.

L'escadron

Commandé par un capitaine, il comprend cinq pelotons (un peloton hors rang + quatre pelotons de marche). Il existe différents types d'escadrons :

- escadron porté ;
- escadron mixte-VBRG ;
- escadron (VBC 90, VBRG) du groupement blindé de gendarmerie mobile.

Le groupement

Commandé par un officier supérieur, il comprend de quatre à sept escadrons.

Partie intégrante de la gendarmerie mobile, le **groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN)**, mis sur pied le 1^{er} janvier 1984, comprend :

- un état-major ;
- un centre de formation créé en 1985 et qui dispense une instruction particulière à d'autres formations ou administrations françaises étrangères ;
- le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (**GIGN**) créé en 1974 ;
- l'escadron parachutiste et d'intervention de la gendarmerie nationale (**EPIGN**) qui comprend en son sein le groupe d'observation-recherche (GOR) ;
- le détachement gendarmerie du groupe de sécurité de la présidence de la République (**GSPR**).

Le GSIGN a développé trois pôles d'excellence dans les domaines de la sécurité et la protection rapprochée de personnalités, l'intervention (lutte contre le terrorisme et le grand banditisme, interpellations de forcenés, intervention en milieu pénitentiaire...) et l'observation-recherche au profit des unités de police judiciaire de la gendarmerie départementale. Il participe aux plans gouvernementaux de lutte contre le terrorisme et la piraterie aérienne et maritime.

Bibliographie

DIEU F., MIGNON P. 2002, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, L'Harmattan.

GARCIN P. 2002, « Sécurité, insécurité : risque de société ? » in *Gérer les risques collectifs*, Aube DATAR.

ROBERT P., POTTIER M.-L. 1997, « On ne se sent pas en sécurité », *Revue française de science politique*, 47, 6, p. 707-740.

ROBERT P., POTTIER M.-L. 2001, « Une mutation dans les préoccupations sécuritaires ? », *Bulletin d'information du CESDIP-CNRS*, XIV 4, septembre.

SIRPA-GENDARMERIE 2002, *Lettre aux maires de France*.

Résumé

Cet article montre la façon dont un service public, la gendarmerie, confronté à un risque particulier, l'insécurité, a su adapter son organisation territoriale et ses modes de fonctionnement au niveau local, pour répondre à l'évolution constante de son environnement. La création récente des communautés de brigades satisfait avec souplesse aux besoins de sécurité des bassins de vie et de délinquance.

Mots clés

Communautés de brigades, insécurité, gendarmerie nationale, délinquance, proximité.

Information et concertation locale

Bernard Guibert

Direction des Études économiques
et de l'Évaluation environnementale
Ministère de l'Écologie
et du Développement durable
bernard.guibert@insee.fr

Nos sociétés deviennent de plus en plus complexes et les risques de diverses natures s'y multiplient. L'humanité subit depuis des millénaires des catastrophes et des risques naturels. S'y ajoutent désormais, et cela de plus en plus, les risques liés aux activités techniques et industrielles, les risques « moraux et politiques » liés aux différentes formes de criminalité contre les biens et les personnes, ainsi que les risques liés aux conflits au sein des sociétés ou entre les sociétés. L'expérience montre ce qui se passe lorsque le degré et la qualité de la participation des citoyens à la prévention et à la gestion des risques augmentent : plus efficaces et moins coûteuses sont les mesures de prévention ; moindres sont les paniques et moindres sont donc les dommages. D'autre part, cette participation est conforme aux idéaux démocratiques de nos sociétés. Elle est donc inscrite de plus en plus explicitement et fermement dans les lois sur l'environnement et sur les risques : la loi du 30 juillet 2003 sur les risques naturels et technologiques prévoit des « comités locaux d'information et de concertation sur les risques » ; la France a ratifié, en 2002, la convention de Aarhus sur l'accès aux informations et sur la participation des citoyens à la prise de décision dans le domaine de l'environnement.

Quelles sont les conséquences de ce mouvement sur le cahier des charges des services publics responsables de ces informations (notamment statistiques et géographiques) et de cette concertation ?

Les informations

En France, tous les documents disponibles se trouvent sur le site internet PRIM¹ (prévention des

risques majeurs) mis au point par la direction de la Prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère chargé de l'environnement (MEDD). La base Corinte (communes à risques naturels et technologiques) est une base de données qui rassemble les informations sur les risques² par communes. Elle contient notamment les déclarations des préfetures, les plans de prévention des risques (PPR), les dossiers communaux synthétiques (DCS) et les arrêtés de catastrophe naturelle.

On distingue dans l'ordre croissant de gravité des crises et de difficulté à les maîtriser (Guilhou, Lagadec, 2002, p. 32-48) : le simple *accident*, la *crise* et la *rupture* ou encore la *catastrophe*.

Dès le stade de la *crise*, *a fortiori* au niveau de la *catastrophe*, la question de l'information du public devient centrale. Il ne s'agit plus d'appliquer des solutions préétablies. La recherche, l'appropriation et l'évaluation de l'information sont permanentes : elles épousent continûment le processus de gestion de crise.

Or selon la synthèse de l'IFEN (IFEN, 2002) :

- on assiste à une forte croissance des dommages économiques. Ainsi les tempêtes de la fin de l'année 1999 sont à la quatrième place des catastrophes naturelles les plus coûteuses dans le monde depuis trente ans en termes de dommages assurés. L'alourdissement des coûts d'indemnisation des risques et, en particulier, celui de la sécheresse, semble dû à l'insuffisance des politiques de prévention ;
- la vulnérabilité aux risques augmente : la société semble de plus en plus vulnérable aux risques.

¹ <http://www.prim.net>.

² Les risques définis sont ceux d'avalanche, de cyclone, de feu de forêt, d'inondation, de mouvements de terrain, de tempête, de tremblement de terre, d'éruption de volcans, de rupture de barrage, d'accident dans l'industrie, en particulier l'industrie nucléaire, et dans le transport de matières dangereuses.

Plusieurs causes peuvent être identifiées : la concentration des populations et des activités dans les zones à risques, la prise en compte insuffisante des risques dans l'aménagement de l'espace et dans la construction, la modification préjudiciable des pratiques agricoles et le mauvais entretien des cours d'eau ;

- on peut vraisemblablement mettre en cause le changement climatique comme responsable d'une partie importante de ce phénomène.

On passe ainsi progressivement de la conception de l'ingénieur qui calcule les probabilités des causes techniques locales de certains événements à une conception plus totalisante des causalités et des interactions qui met en particulier l'accent sur les conséquences en termes de dommages psychologiques, économiques et sociaux globaux et potentiels (Dauphiné, 2001). Or pour les dommages aux personnes et aux biens, les informations proviennent des compagnies d'assurances et des administrations financières ; pour les données générales, des unités déconcentrées du service public de la statistique, c'est-à-dire des directions régionales de l'INSEE et des échelons locaux des services statistiques des ministères compétents, comme celui de la santé, celui du travail, celui de l'intérieur, celui des transports, celui de l'alimentation et de l'agriculture, etc.

Il faut donc compléter les séries chronologiques sur les aléas par des statistiques économiques et sociales, la « géographie physique » par la « géographie humaine », les « sciences de l'ingénieur » par les « sciences humaines et sociales » (épidémiologie, économie, démographie, sociologie, psychologie, etc.).

C'est ainsi qu'au niveau national, l'IFEN a créé un « observatoire des pratiques et des représentations sociales de l'environnement » (OPRESE)³. Il s'agit d'une espèce de « club » qui rassemble des services d'études qui par des sondages et des enquêtes d'opinion essaient de mesurer les repré-

sentations que se font les Français des problèmes de l'environnement, des problèmes de risques et, plus particulièrement, des risques nucléaires puisque parmi les membres fondateurs de ce club figurent les services d'enquêtes sociologiques du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et de EDF à côté des grands organismes d'enquêtes que sont le CREDOC et l'observatoire interrégional des politiques (OIP) de la Fondation nationale des sciences politiques. Mais il s'agit là d'une échelle nationale.

Au niveau local, et depuis peu de temps, certaines collectivités territoriales commencent à créer des observatoires locaux des risques qui se préoccupent de leur acceptabilité et donc des représentations sociales et des comportements. Ainsi, le conseil régional de Basse-Normandie a décidé, en 2001, de créer à Honfleur, dans le contexte « à risques environnementaux et techniques » de l'environnement industriel du port du Havre, un « institut européen de gestion dynamique des risques »⁴, ou encore « Institut européen des risques » dont le conseil scientifique comprend, outre des ingénieurs, des spécialistes en sciences humaines et sociales (en particulier Patrick Lagadec). L'une des tâches de cet institut est d'évaluer l'acceptabilité des risques au niveau d'un territoire très particulier : l'estuaire de la Seine. La difficulté consiste à rapprocher des données environnementales à très grande échelle avec des données économiques et sociales qui sont nécessaires pour mesurer les impacts éventuels des risques et les coûts des dommages qui, en général, ne sont disponibles qu'à une échelle beaucoup plus petite.

Ce hiatus ne concerne pas seulement les politiques publiques de prévention et de gestion des risques, ou même plus largement les politiques publiques de l'environnement, mais de manière très générale les besoins, croissants dans le cadre de la décentralisation, d'informations économiques et sociales nécessaires à des « diagnostics et des évaluations partagés » des politiques

³ Voir présentation de l'OPRESE sur le site de l'IFEN : <http://www.ifen.fr/pages/4oprese.htm>.

⁴ Voir présentation sur le site de SITER (systèmes d'information pour les territoires) : http://www.siter.fr/siternew/article.php3?id_article=22

publiques au niveau local. Les services publics de l'information économique et sociale ont pris conscience de ce hiatus comme en témoignent les orientations à moyen terme du programme de travail du Conseil national de l'information statistique qui ont été discutées dans le cadre des « rencontres du CNIS sur le moyen terme » le 25 juin 2003⁵.

Les expériences de concertation

Dans l'esprit des premières lois de décentralisation, des expériences concluantes d'information et de concertation ont été conduites en France. De 1971 à 1998 ont été créés onze « secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles » (SPPPI)⁶. Présidés en général par le préfet et animés par la direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), ils rassemblent tous les acteurs de l'environnement industriel : industriels, services de l'État, élus locaux, associations, syndicats, journalistes, etc.

Le « centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement » (CYPRES, dont le logo reprend l'arbre provençal) créé par le SPPPI de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (SPPPI de PACA, 2001, p. 141 sq.) a servi de modèle aux « comités locaux d'information et de concertation sur les risques » prévus par la loi du 30 juillet 2003.

Le dossier « Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas » consacré par la revue *2001 Plus* (Drast, 1998) à l'expérience hollandaise traite de l'évaluation de la prise en compte de la prévention du risque d'inondation (Barthélémy, 1998), particulièrement présent aux Pays-Bas, et de la démarche adoptée pour intégrer le risque

industriel (Blanchet, Marris, 1998) dans l'aménagement urbain et la gestion des territoires.

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 » (risque qui dépend de la distance de l'individu au danger) et le « risque sociétal » (risque collectif qui dépend de la densité et de la répartition de la population), en dressant des cartes et des courbes de fréquences extrêmement précises et détaillées, à la hauteur de la réputation mondiale de leurs services statistiques. 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.

Les Hollandais ont jugé qu'il était erroné de suivre exclusivement le point de vue technocratique et non concerté de leurs ingénieurs, fussent-ils les meilleurs du monde. Ils ont mis en place des instances et des procédures de concertation permettant de révéler les informations cachées ou mal connues, en particulier les seuils d'acceptabilité ou les « préférences » de la société civile, afin d'améliorer la prévention, la gestion des crises et des catastrophes et l'évaluation des dommages éventuels.

⁵ Le thème de cette journée était : « Les enjeux de la statistique régionale et locale à l'horizon 2008 ». Pour plus de détails voir le compte rendu de cette journée sur le site du CNIS (http://www.cnis.fr/ind_doc.htm), document n° 265/D130 du 28 juillet 2003. Les nouveaux besoins à un niveau fin (territorialisation des politiques) pour l'évaluation et la concertation (page 16 du compte rendu) ont fait plus précisément l'objet de l'atelier numéro 2 : « Le développement économique, l'aménagement du territoire et les régions ». Il s'agit en particulier « d'innover, d'organiser le débat public, en veillant à l'équité territoriale dans l'accès aux connaissances » (page 17).

⁶ Voir le compte rendu de la réunion Inter SPPPI du 14 au 16 novembre 2001 à Martigues : « 30^e anniversaire du SPPPI PACA ».

La gouvernance des activités à risques : compléter le paradigme de l'autorité par celui de la confiance ⁷

Le drame vécu par les victimes d'une catastrophe est à son intensité maximale lorsque la catastrophe résulte du terrorisme (Guilhou, Lagadec, 2002 ⁸). La réparation des dommages comporte alors une composante psychologique et sociale qui domine massivement la composante purement matérielle : il s'agit moins « d'administrer les choses » que de rétablir une communication humaine avec des personnes traumatisées, voire gravement blessées. Le « paradigme d'autorité » (Trustnet, 2001, p. 15) est évidemment requis lorsqu'il s'agit de commander des secours et de coordonner des interventions au moment où la rapidité d'exécution et l'extrême danger requièrent des réflexes « militaires » vis-à-vis des personnes que la catastrophe réduit à n'être plus que des corps souffrants menacés d'anéantissement. Mais ce paradigme d'autorité doit se combiner ou même laisser la place au « paradigme de confiance » (Trustnet, 2001, p. 21). Et cela bien sûr avant, lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de prévention, lorsqu'il s'agit de déceler les dangers, de donner l'alerte, de faire les premiers gestes, de conjurer les risques de panique et d'affolement. Mais cela dans le feu de l'action elle-même : les individus sont alors souvent livrés à eux-mêmes, à leurs capacités d'improvisation et à leurs réflexes. À supposer que les ingénieurs puis-

sent calculer et prévoir toutes les circonstances dans tous leurs détails, cela représenterait un volume d'informations tellement considérable qu'il serait inutilisable. Enfin la confiance est nécessaire après la crise : il faut réparer les dommages, les pires étant les blessures corporelles et psychologiques, les déchirures du tissu social, surtout si la catastrophe résulte d'un acte criminel ou terroriste.

Les affaires du sang contaminé, de l'amiante, de la maladie de la vache folle ont profondément ébranlé la confiance des citoyens dans la science, dans la crédibilité de la communication gouvernementale et la véracité des informations scientifiques diffusées par les services officiels (Guilhou, Lagadec, 2002 ⁹). Désormais, utiliser l'argument d'autorité prive de toute autorité l'argument avancé. Du point de vue procédural, cela implique que toute l'information soit partagée (transparence), que cette information soit sans restriction, qu'elle soit indépendante ou le produit d'un débat public et contradictoire, et enfin que l'expertise et l'évaluation soient découplées de la gestion de la crise. On aboutit ainsi à une conception procédurale, proactive et démocratique du principe de précaution : « l'action collective publique » ¹⁰. L'application plus ou moins souple du principe de précaution va ainsi dépendre de manière extrêmement sensible de ce degré de « confiance » : là où le paradigme de l'autorité risque de faire « surréagir » les citoyens et amplifier les seuils d'intolérance du principe de précaution, la délibération démocratique informée peut faire baisser considérablement les seuils d'acceptabilité.

C'est là tout un pan de la modernisation en cours des modalités d'intervention des pouvoirs publics.

⁷ Voir le rapport final du séminaire organisé par la Commission d'Union européenne : Trustnet, *Une nouvelle perspective sur la gouvernance des activités à risques : composition et conclusion du séminaire européen Trustnet*, janvier 2000, rapport de 57 pages.

⁸ Témoignage de Françoise Rudetzki intitulé : « Terrorisme. La primauté du droit pour les victimes » (p. 233-250).

⁹ Voir plus précisément le témoignage de William Dab dans l'ouvrage de Patrick Lagadec : « Santé publique. Docteur William Dab. Les nouveaux visages des risques sanitaires » (Guilhou, Lagadec, 2002, p. 251-260). Voir en complément du témoignage du Docteur Dab pour les problèmes d'alimentation, celui de Philippe Baralon, dans le même ouvrage : « Alimentation. Philippe Baralon. Vulnérabilité maximale » (Guilhou, Lagadec, 2002, p. 261-274).

¹⁰ On s'inspire ici du texte d'Armand Hatchuel « Agir public et conception collective : l'expertise comme processus démocratique », texte qui constitue un chapitre de l'ouvrage collectif coordonné par Édith Heurgon et Josée Landrieu (Heurgon, Landrieu, 2001). L'auteur a repris ces idées dans son introduction aux entretiens du GREF du 12 février 2002 (GREF, 2002) : « Risques et nouvelles attentes de la société ».

La transformation de l'État, d'État « administrateur » en État « animateur », qui a son pendant dans la gestion des risques avec le passage du « paradigme de l'autorité » au « paradigme de la confiance », transforme les « politiques publiques », c'est-à-dire les actions du décideur public, en « actions collectives publiques » (Hatchuel, 2002). Celles-ci sont des processus permanents de négociation des coordinations et des actions des différents partenaires en interaction : chacun révisé ses plans en fonction des résultats obtenus et des révisions des autres.

Conclusion

La « société du risque » devient une espèce d'écosystème dans lequel les sous-systèmes des *informations sur* les risques et de la *culture du* risque relèvent d'une « écologie de l'information » (Guilhou, Lagadec, 2002, p. 51 à 65) et d'une régulation sociale par l'information et par la culture qui a pour tâche d'éviter les seuils d'embolisation, les phénomènes d'amplification explo-

sive, etc. Les *informations sur* les risques, c'est-à-dire les compilations d'informations *sur* les risques produites localement, ont ainsi vocation à être élaborées et appropriées par les citoyens pour qu'ils en fassent une *culture du* risque commune qui dissipe les peurs que ne justifie pas le niveau de sûreté et de sécurité garanti par l'État tout en assumant de manière raisonnable, collective et solidaire des risques « socialement acceptables ». C'est une manière « procédurale », civique, pragmatique, opérationnelle et économique (c'est-à-dire à un coût raisonnable, socialement acceptable et surtout accepté) de mettre en œuvre le principe de précaution, c'est-à-dire de trouver un compromis consensuel entre un risque zéro illusoire et une absence de solidarité (Nimby) collectivement catastrophique.

C'est pourquoi la loi du 30 juillet 2003 sur les risques naturels et technologiques prévoit des « comités locaux d'information et de concertation sur les risques ».

Les « secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles » (S3PI)

Onze SPPPI existent en France. Ils sont présidés par le préfet en général (neuf sur onze) et tous animés par la DRIRE. Ils rassemblent tous les acteurs de l'environnement industriel : industriels, services de l'État, élus locaux, associations, syndicats, journalistes, etc. Le premier secrétariat est né en Provence-Alpes-Côte-d'Azur en 1971. Le dernier a été créé sur l'estuaire de l'Adour en 1998.

Les premiers secrétariats correspondent aux établissements Seveso et ont une aire géographique moins large que les derniers créés. En général, les thèmes abordés dans ces secrétariats sont l'eau, l'air, les déchets, les risques. Des groupes de travail étudient de manière transversale les problématiques et proposent des solutions, des rapports et des informations. Des réunions plénières se tiennent régulièrement (d'une fois tous les trois ans jusqu'à deux fois par an). La moitié des secrétariats sont animés par un ingénieur DRIRE partiellement affecté. Quatre secrétariats gèrent un service de documentation. Celui de Marseille s'appuie, en outre, sur une structure associative indépendante cofinancée pour la communication et l'information : le « Centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement », le CYPRES.

Ces secrétariats n'ont pas, en général, de personnalité juridique. Les moyens financiers sont variables et en général attribués par le ministère chargé de l'environnement. Mais pour certains secrétariats, d'autres financements proviennent des industriels et des collectivités locales.

Pour la direction de la Prévention de la pollution et des risques (DPPR), l'objectif initial et fondamental des secrétariats est la concertation autour des plans d'action présentés par l'État et autour de l'information du public. Ces secrétariats ont une vocation pédagogique. Le ministère souhaite qu'il y ait une séparation stricte de ces secrétariats avec les associations agréées pour la surveillance de l'environnement.

Après la catastrophe de Toulouse, la perception du risque technologique a été ravivée : la loi du 30 juillet 2003 crée des « comités locaux d'information et de concertation sur les risques » qui étendent la concertation qui existait pour les risques naturels aux risques technologiques (CLICR). La couverture géographique de ces commissions reste à définir. Elles doivent posséder un pouvoir d'alerte et des moyens de fonctionner. Elles ont vocation à associer toutes les parties, et en particulier des représentants des salariés des usines à risques, sur le thème du risque technologique : Seveso, gares, silos, etc.

Le « Centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement » (CYPRES) de Marseille

Le « Centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement » (CYPRES : le logo reprend l'arbre provincial « cyprès ») est une création du « Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles » (SPPPI) de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA).

Comment le citoyen pourrait-il avoir une attitude responsable, connaître les bons réflexes en cas d'accident, s'il n'était pas informé ? ¹¹

S'appuyant sur l'expérience acquise par le SPPPI, les pouvoirs publics, les élus et les industriels se sont persuadés qu'en matière de sécurité, l'information et la transparence seront efficaces, comme elles l'ont été en matière de dépollution. En effet après l'exploitation par des sociologues d'une première campagne d'information du public sur le risque technologique majeur, les différents acteurs s'aperçoivent que la population ne rejette pas l'information, au contraire, elle en « redemande » : des informations permanentes, un interlocuteur identifié, des éléments sur la pollution de l'air, de l'eau, etc. La population décrit ainsi, sans le savoir, un outil qui devrait être conçu dès la création du SPPPI comme un centre d'information. Suivant en cela les conclusions d'une sociologue (Anne Lalo), le secrétariat décide de poursuivre l'expérience de l'information transparente et partagée.

Le bâtiment est inauguré le 15 novembre 1991.

¹¹ Voir plus précisément : *Trente ans de concertation : le SPPPI. Dix ans de communication : le CYPRES. Rétrospective autour de la sécurité et de l'environnement industriel en Provence-Alpes-Côte-d'Azur.* Documents édités à l'occasion du 30^e anniversaire de la création des SPPPI par la DRIRE de PACA en novembre 2001, 190 pages, Marseille.

Bibliographie

DRAST 1998, « Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas », *2001 Plus*, Paris, revue du Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS), direction de la Recherche des affaires scientifiques et techniques (DRAST) du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (METL), n° 46.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHES Y. 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil, 358 p.

DAUPHINÉ A. 2001, *Risques et catastrophes. Observer ; spatialiser ; comprendre ; gérer*, Paris, Armand Colin, 288 p.

DPPR 2002, *Les événements naturels dommageables en France et dans le monde en 2000. Retour d'expérience*, Paris, Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD), 16 p.

GRAF 2002, *Risques et nouvelles attentes de la société*, (compte rendu des septièmes entretiens du GRAF tenus à l'ENGREF de Paris le 12 février 2002), Paris, École nationale du génie rural et des eaux et forêts (ENGREF).

GUILHOU X., LAGADEC P. 2002, *La fin du risque zéro*, collection « Société », Paris, Eyrolles, CNRS, Éditions d'organisation, troisième édition, 316 p.

HATCHUEL A. 2001, « Agir public et conception collective : l'expertise comme processus démocratique », in Heurgon É., Landrieu J. (dir.), Paris, Éditions de l'Aube.

HEURGON É., LANDRIEU J. (dir.) 2001, *Expertise et débat public., Prospective II*, Paris, Éditions de l'Aube.

IFEN 2002, *L'environnement en France*, édition 2002, Paris, La Découverte, 606 p.

SPPPI de PACA 2001, *Trente ans de concertation : le SPPPI. Dix ans de communication : le CYPRÈS, rétrospectives autour de la sécurité et de l'environnement industriel en Provence-Alpes-Côte-d'Azur*, [30^e anniversaire des secrétariats permanents de prévention des pollutions industrielles (SPPPI)], Marseille, Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), 190 p.

TRUSTNET 2000, « Une nouvelle perspective sur la gouvernance des activités à risques : propositions et conclusions du séminaire européen », Paris, Commission de l'Union européenne, Trustnet, janvier 2000, 57 p.

Sites internet

DPPR 2002, site internet (<http://prim.net>) de la direction de la Prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD).

Résumé

La concertation avec les citoyens réduit les coûts de prévention des risques naturels et techniques en abaissant les seuils « d'acceptabilité » sociale. Élaborer cette « culture du risque » commune permet en outre d'éviter les paniques au moment de la gestion des crises et de réparer plus facilement les dégâts économiques et les blessures psychologiques. Ainsi la loi du 30 juillet 2003 crée des « comités locaux de concertation et d'information sur les risques ».

Mots clés

Culture du risque, principe de précaution, gouvernance locale, informations, acceptabilité sociale.

Comment le public peut-il participer à la gestion du risque industriel ?

Patrick Momal

Consultant, culture et gestion des risques et des crises

En clôture du débat national sur les risques industriels organisé à la suite de l'accident de Toulouse, le Premier ministre déclarait en décembre 2001 : « Il n'est plus possible, "après Toulouse", de raisonner comme avant sur le risque industriel... Il n'est plus possible de penser tout à fait dans les mêmes termes qu'avant, les rapports entre l'industrie et la ville dans notre société. Il nous faut reconstruire une approche où l'improbable et l'incertain sont pris en compte. Il nous faut le faire ensemble : les risques doivent être analysés et évalués ensemble, les choix économiques et d'aménagement du territoire doivent être débattus ensemble, les décisions de sécurité doivent être prises ensemble. C'est cette approche de la précaution que je propose, une approche active, démocratique et responsable... Au-delà de l'entreprise, la sécurité est l'affaire de tous. Elle ne peut que gagner à l'échange et la confrontation des points de vue, à l'expertise contradictoire, aux questionnements des spécialistes comme des profanes. C'est la pratique de la rigueur et de l'interrogation systématique qui est la meilleure garantie contre la routine et le relâchement de la vigilance. C'est un levier d'amélioration sur lequel il faudra jouer plus encore. C'est pourquoi j'entends créer un vrai lieu de débat, de contre-expertise et d'alerte. Dans cet esprit, j'ai décidé, dès le 28 septembre dernier, la constitution de comités locaux d'information et de prévention sur les risques technologiques. Ils sont inspirés de ce que l'on a créé autour des installations nucléaires. Ni dramatiser, ni banaliser, mais informer, débattre et questionner : telle sera la fonction de ces comités qui

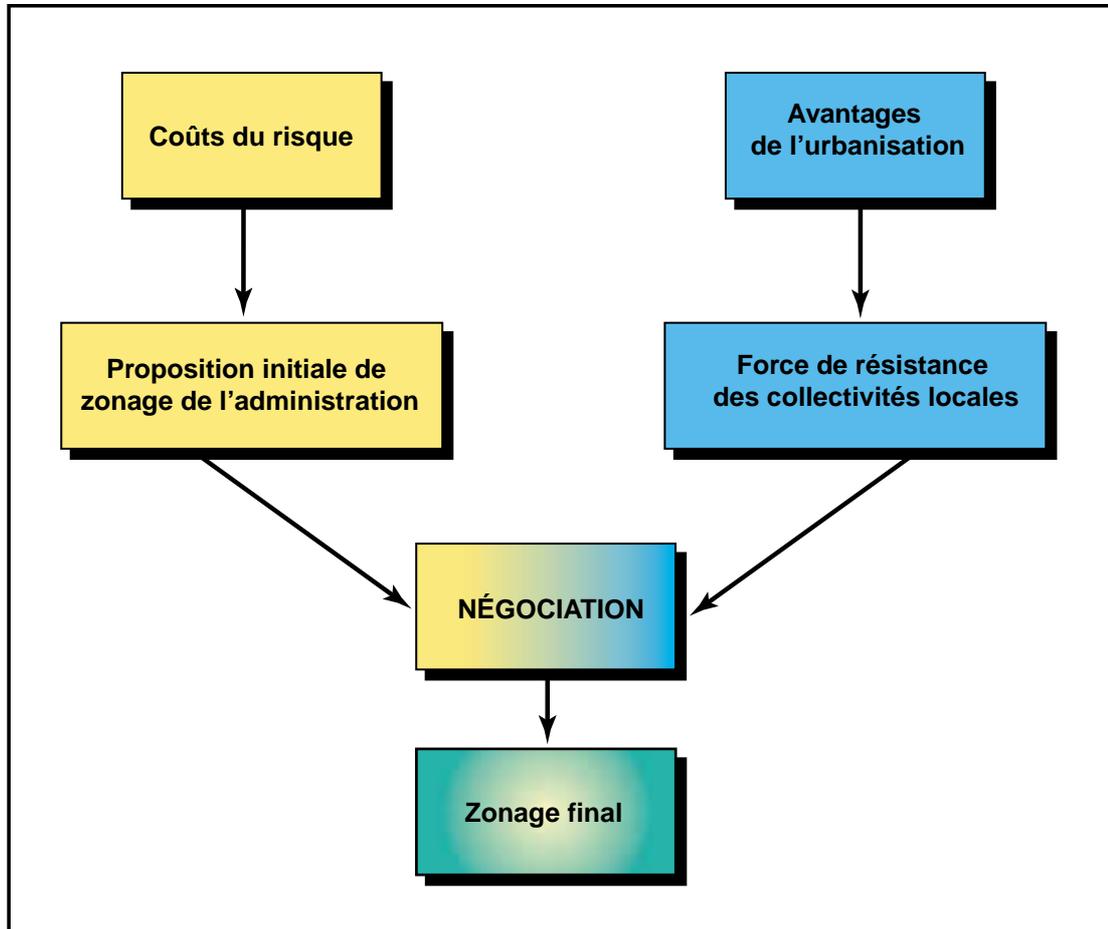
seront créés autour des installations classées ou des infrastructures présentant des risques pour la sécurité publique. Ils pourront se saisir de toute question relative à ces risques en vue d'améliorer l'information, la concertation et les moyens de les prévenir. Ils réuniront, sous la présidence d'une personnalité qualifiée, les parties prenantes à la maîtrise des risques technologiques. Ils seront dotés dès 2002 de moyens significatifs ».

La loi sur la prévention des risques adoptée à l'Assemblée nationale (juillet 2003) concrétise ces intentions : « un comité local d'information et de prévention sur les risques technologiques (CLIPRT) est créé par le préfet sur tout site comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue à l'article L. 515-8 du Code de l'environnement. Ce comité est présidé par une personnalité qualifiée désignée par le préfet. Il peut, de sa propre initiative ou sur demande d'une personne intéressée, recourir à des experts et faire procéder à toute évaluation quant aux risques générés par le site. Il est doté par l'État des moyens de remplir sa mission. »

La question est de savoir comment, en pratique, donner à ces CLIPRT un rôle véritable.

Un changement de mission de l'administration

Les rapports actuels entre les parties prenantes peuvent être schématisés comme suit, hors structures d'information :



Dans un tel schéma :

- le résultat de la négociation est limité à un zonage ;
- la logique du zonage est de type technique et national (standard), tout le reste (les choix au niveau local) devant trouver sa place dans les modifications apportées à la proposition initiale.

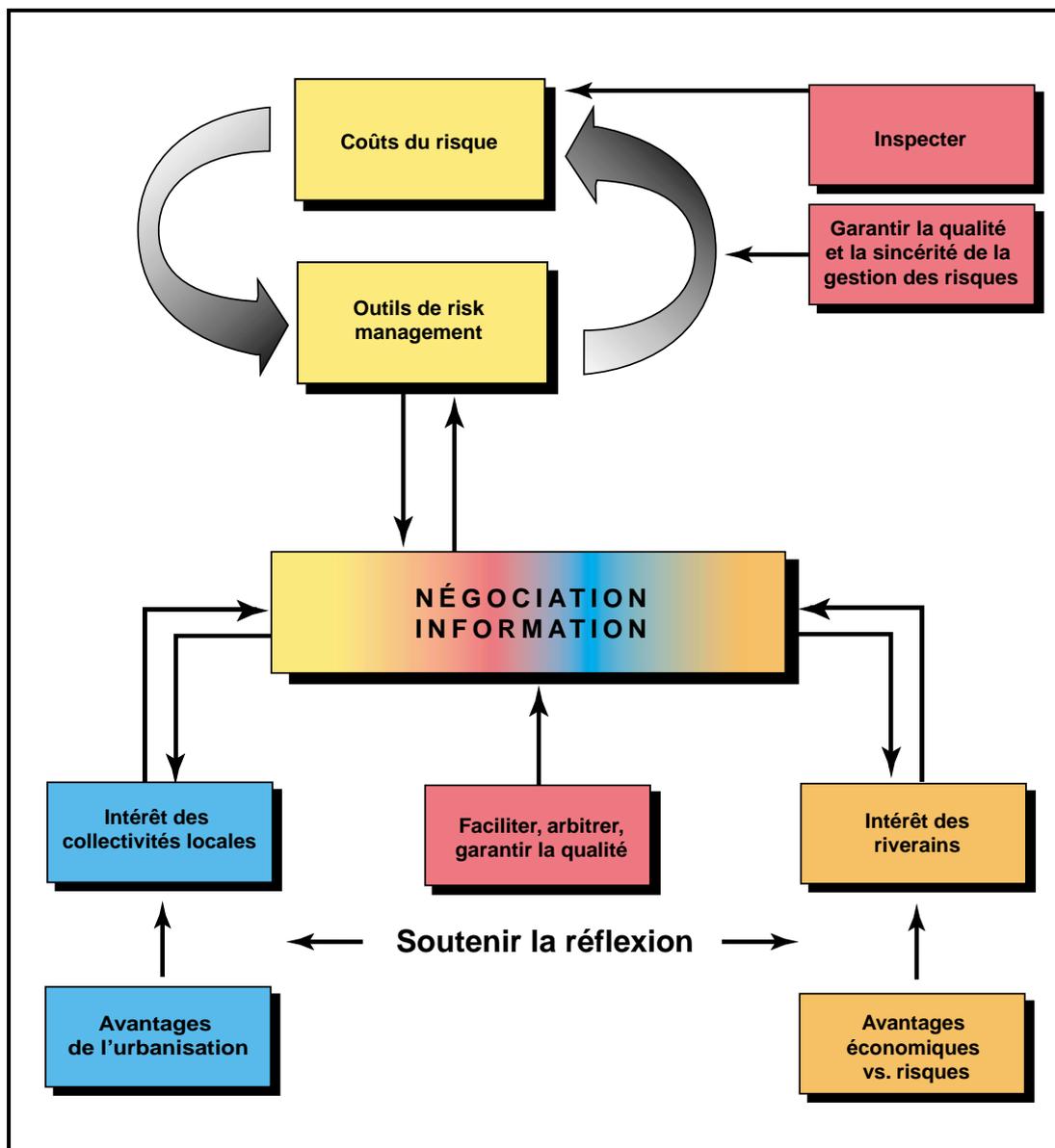
La gestion du risque ne peut pas être abordée dans un tel cadre. Or, seule une meilleure gestion des risques aurait pu influencer à Toulouse. Aucun zonage n'aurait pu prévenir les dégâts d'un tel accident...

La participation du public et l'amélioration de la gestion du risque impliqueraient, par exemple, un schéma du type suivant où les missions de l'administration sont indiquées en rouge.

Il s'agirait là de **modifications considérables** qui nécessiteraient impérativement d'être accompagnées. Sinon, les faits ne s'accorderont pas avec le discours. La directive « Seveso II » prévoit, par exemple, la mise en place d'un système de gestion des risques interne à l'établissement, contrôlé par l'inspection des installations classées. Cela n'a pas suffi à Toulouse... La participation du public doit améliorer la gestion des risques.

L'organisation des CLIPRT

Les comités pourraient se focaliser sur la **connaissance et la gestion des risques** et ainsi éviter une dérive technicienne de leurs travaux. En effet, les comités pourraient se trouver fortement



handicapés si les études de danger et les aspects très techniques occupaient l'essentiel de leurs travaux, monopolisant le temps disponible et donnant un avantage disproportionné aux ingénieurs et au management des établissements. L'expérience hollandaise montre que des progrès considérables en matière d'études techniques de danger et de représentation des risques ne suffisent pas à régler la question de la confrontation des intérêts, des perceptions et des cultures ¹.

Réduire l'importance donnée aux aspects purement techniques devrait, en outre, faciliter le respect de légitimes exigences de confidentialité de certains industriels.

Le fonctionnement des comités gagnerait à être démocratique et citoyen ; à éviter les réunions sporadiques alourdies du décorum classique : l'estrade, le discours d'un directeur, la place où siègent les personnages importants, à l'écart de

¹ Barthélémy, Blancher, Marris, 1998, « Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas », 2001 Plus.

celle où est rassemblé « le public » – le tout clôturé par un vin d'honneur offert par les industriels. La transparence vivante et l'intérêt des échanges y perdraient beaucoup. La prise en compte pratique et « vécue » des riverains pourrait être un important levier pour l'amélioration de la gestion des risques.

Dans un premier temps, les comités gagneraient à être épaulés par des spécialistes de l'échange et du débat.

Dans un deuxième temps, cette expertise devrait se constituer dans les organismes administratifs responsables par :

- l'assimilation des savoir-faire par les responsables directs (les inspecteurs des installations classées, par exemple) ;
- une accumulation des expériences de terrain au niveau central.

Il s'agirait, pour les pouvoirs publics, de passer d'une expertise technique et administrative à une expertise organisationnelle, ce qui nécessite une vraie politique.

Les CLIPRT devraient disposer des conseils de spécialistes de la gestion de risque, de professionnels connaissant les modes de pensée des assureurs, ayant une formation en gestion des risques, et connaissant particulièrement bien les installations concernées.

A priori, il s'agirait donc de *risk managers* agissant pour les entreprises. Ceux-ci seraient alors financés par les établissements preneurs et bénéficiaires de risques qu'ils conseilleraient dans leur gestion de ces risques. Dans le cas de Toulouse, un expert commun aurait peut-être pu être financé par les trois établissements à risques (sauf considérations de confidentialité). La question de l'indépendance de cet expert est alors posée.

Les démarches de progrès

Il faut un suivi de la gestion des risques. La gestion des risques industriels ne peut pas être

traitée une fois pour toutes. Les techniques évoluent. Les villes évoluent. Les niveaux de tolérance au risque évoluent.

Les procédures de contrôle basées sur l'autorisation sont inefficaces dans le long terme, car elles créent des rentes de situation, les installations existantes n'étant souvent plus concernées par les procédures d'autorisation.

Après une phase de rodage, pendant laquelle la pédagogie serait au premier plan, la matière majeure des comités pourrait être ce suivi. Celui-ci est essentiel dans les démarches de progrès type ISO 9000 ou ISO 14000 qui partent d'un engagement de l'établissement et se poursuivent par l'affectation de moyens et de procédures à la réalisation de ces objectifs. Il s'agit donc bien de démarches de gestion et pas seulement d'améliorations techniques. Puis, au cours du temps, le progrès est obtenu par la fixation d'objectifs de plus en plus ambitieux (la roue de Deming).

La gestion des risques doit intégrer les points de vue. L'étude de danger est insuffisante si elle ne considère que le périmètre de l'installation (focalisation sur l'aléa). Le premier réflexe d'un assureur, par exemple, est d'estimer les montants qu'il pourrait être amené à indemniser en cas de sinistre (focalisation sur la vulnérabilité), de calculer un sinistre maximum possible (SMP) et un sinistre raisonnablement escompté (SRE). Une même usine déplacée de la ville au désert verra sa prime d'assurance de responsabilité civile considérablement diminuée.

Les différentes démarches de progrès gagnent à être intégrées car c'est le même esprit (brièvement décrit ci-dessus) qui les anime et parce qu'elles utilisent des procédures identiques de management. Les grandes entreprises mettent en œuvre des démarches QHSE.

Le risk management. Pour intégrer la gestion de risque aux démarches de progrès, la composante « risques » d'un management QHSE pourrait comporter :

Les systèmes de management de l'environnement

Ils sont assez répandus dans les grandes entreprises, notamment américaines, car ces dernières ne bénéficient pas d'une assurance obligatoire des accidents du travail, comme en France, mais se couvrent auprès d'assureurs et se voient donc répercuter le coût élevé des accidents du travail. Ces systèmes culminent avec le management QHSE (*Quality, Health, Safety, Environnement*) : à partir d'un noyau hygiène/sécurité, ils ont intégré la qualité et l'environnement. En principe, ils ont pour objectif de minimiser les risques (voir, par exemple, la politique QHSE de Schlumberger explicitée sur son site internet) :

- *no accidents*
- *no loss to process*
- *no harmful emissions*
- *no health-related incidents*
- *no lapses in security*

Ces systèmes de management de l'environnement ont pour objectif de faire entrer les considérations QHSE à tous les niveaux de l'activité, depuis les orientations stratégiques jusqu'à la gestion des équipes, y compris la formation et l'évaluation des performances du haut en bas de l'échelle.

Leur fonctionnement idéal est la réalisation d'objectifs explicites, suivie par des indicateurs objectifs et rendue possible par l'attribution de budgets appropriés. L'amélioration continue est obtenue par la fixation d'objectifs en progression régulière.

- des analyses globales de risques, dans le style des audits d'assurance ;
- des procédures de retour d'expérience systématique ;
- des outils divers de *risk management*, tels qu'ils sont enseignés dans cette discipline, qui offrent des éclairages divers sur le risque ;
- des analyses des « facteurs humain et organisationnel » (formation, priorités, budgets de sécurité, types de carrière réservée aux personnels étudiant la sécurité...);
- des animations visant à promouvoir la culture de risque et à lui donner une image positive, dynamique et valorisante, car le risque est trop perçu comme uniquement un domaine de coût à connotations négatives d'accident et de mort, une discipline contraignante et triste.

Participation des comités. Ces démarches pourraient être suivies par les comités, ce qui leur conférerait visibilité et pertinence. Les comités joueraient un rôle d'œil extérieur. Ils s'ajouteraient aux dialogues entre établissement et inspecteur

des installations classées, d'une part, entre établissement et organisme certificateur, d'autre part. Pour ce faire, les comités pourraient être secondés par un expert extérieur indépendant appartenant, par exemple, à une entreprise de certification.

Les comités pourraient peser sur les objectifs acceptés par les établissements dans leur démarche d'amélioration des risques, ne serait-ce que parce que ces objectifs seraient publics.

Une possible stratégie de participation du public et de progrès en gestion de risques

Ce qui précède doit déboucher sur une politique cohérente, comme suggéré ci-après. Ou autrement : l'important est d'être concret et réaliste, d'éviter la création de « coquilles vides » qui permettraient de poursuivre, sans changements

notables, une politique de réglementation et de zonages dont le décalage avec la réalité mouvante du terrain ne pourrait qu'aller en s'aggravant.

1. Instaurer des obligations de *risk management* au niveau des installations :

- sous forme de démarche de progrès intégrée ;
- pilotées par un *risk manager* local².

2. Établir des comités locaux d'information et de prévention.

3. **Donner aux comités une mission de suivi de la démarche de progrès.** Par exemple, l'inspecteur des installations classées est le responsable, au sein de l'administration, du bon déroulement de la gestion des risques, mais doit prendre en compte les avis du comité.

4. Donner aux comités des moyens d'expertise.

Pour exercer sa mission, le comité entendrait régulièrement les *risk managers* des établissements ; ceux-ci seraient donc probablement choisis, entre autres, pour leurs qualités de communication. Il serait alors souhaitable que le comité soit soutenu dans sa mission par un expert indépendant en démarches de progrès (par exemple, un spécialiste d'une entreprise de

certification, mais peut-être aussi un *risk manager*) qui ferait contrepoids à l'expertise des *risk managers* des établissements.

5. Donner à l'administration un rôle d'arbitre et de facilitateur.

La bonne organisation des séances de travail des comités est de la responsabilité de la DRIRE. Le ministère chargé de l'environnement s'implique dans cette mission de design organisationnel :

- l'inspecteur des installations classées est le secrétaire du comité ;
- on fait appel à des spécialistes (méthodologues, psychosociologues) dans la période de démarrage et en cas de difficultés ponctuelles ; ces consultants jouent un rôle d'arbitre et de facilitateur des réunions dans lesquelles ils interviennent, font un *debriefing* de la réunion avec l'inspecteur – et peut-être d'autres intervenants –, ce qui permet une communication entre modes de pensée différents, et font ensuite un bref rapport d'intervention à l'intention du service central du ministère de l'Environnement en charge de ces questions ;
- l'expérience en design organisationnel est capitalisée au niveau d'un service central au fur et à mesure qu'elle s'accumule dans les réunions des comités locaux.

Résumé

Cet article examine comment donner une existence réelle aux comités locaux d'information et de prévention créés autour des établissements à risques. C'est en couplant le progrès en matière de gestion des risques et la participation du public que de véritables avancées seront possibles.

Mots clés

Risk management, concertation, participation, prévention, risque industriel.

² Le *risk manager* local n'est pas le *risk manager* de l'entreprise. Ce dernier est posté à la direction générale. Sa mission est de pérenniser les revenus de l'entreprise, avec une tonalité assez financière. Le *risk manager* d'établissement a une mission plus locale et plus variée, allant de la compréhension des études de danger à l'établissement de procédures de travail et à l'explication du risque dans et hors de l'installation. Il pourrait, le cas échéant, si sa charge de travail paraît trop faible pour justifier un poste de cadre à plein temps, être responsable de plusieurs établissements voisins, ce qui pourrait présenter certains avantages.

Le principe de précaution dans la gestion des déchets radioactifs, sa mise en œuvre territoriale

Yves Le Bars

Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra)

Yves.Lebars@andra.fr

L'emprise territoriale de la gestion à long terme des déchets radioactifs est de l'ordre de 500 hectares en surface pour le stockage de tous les déchets produits en France pendant cinquante ans de production d'énergie électrique. Elle est donc relativement réduite, mais elle est reliée à une activité perçue comme présentant des risques pour le long terme, et qui nécessite de nouvelles implantations. L'aménagement du territoire croise ici le principe de précaution.

Des nombreuses définitions du principe de précaution, celle de Philippe Kourilsky et Geneviève Viney dans leur rapport au Premier ministre en 2000, est probablement la plus détaillée, c'est elle qui nous servira de référence. Pour eux le principe de précaution « définit l'attitude que doit observer toute personne qui prend une décision concernant une activité dont on peut raisonnablement supposer qu'elle comporte un danger grave pour la santé ou la sécurité des générations actuelles ou futures... Il commande de prendre toutes les dispositions permettant, pour un coût économiquement et socialement supportable, de détecter et d'évaluer le risque, de le réduire à un niveau acceptable et si possible de l'éliminer, d'en informer les personnes concernées et de recueillir leurs suggestions sur les mesures envisagées pour le traiter. » Ils ajoutent : « Ce dispositif de précaution doit être proportionné à l'ampleur du risque et peut être à tout moment révisé ».

Si l'on veut passer la gestion des déchets radioactifs au crible de cette définition, il faut d'abord repérer quelle est la nature du risque. Puis examiner les solutions techniques à envisager pour le détecter, le réduire ou l'éliminer, et voir quelles incertitudes subsistent. Enfin, se pose la question de la « proportionnalité » du dispositif au regard des risques, et de la possibilité de le réviser au cours du temps, en fonction des évolutions de la connaissance et de la société.

Quels sont les risques engendrés par les déchets ?

Les déchets radioactifs sont d'origines diverses, depuis la recherche, la défense, en passant par la médecine, et, *last but not least*, l'électronucléaire qui produit environ 95 % de leur radioactivité. Ils ne constituent pas un ensemble homogène.

Les déchets radioactifs sont dangereux pour la santé et pour l'environnement : les différentes formes de rayonnement ionisant détruisent ou altèrent les cellules vivantes par irradiation. Leur nocivité dépend de la dose reçue. Les sens de l'homme ne perçoivent pas la radioactivité, c'est un danger récent, et la société en a une expérience limitée.

Les déchets radioactifs ne sont pas biodégradables, ils ne sont pas « écodégradables », ils ne

peuvent pas retrouver une place « normale » dans la nature, et ils ne sont pas « technodégradables », c'est-à-dire que la technique ne peut les faire disparaître tous, même si les recherches sur la transmutation font espérer une réduction de leur toxicité. La plupart ont cependant l'avantage de réduire leur radiotoxicité avec le temps, ils sont « chronodégradables ». Cela conduit à classer les déchets selon deux critères : leur intensité radiologique, la durée de vie du rayonnement ionisant.

Notons que l'on prend des risques avec les déchets quand ils sont mal conditionnés, dispersés ou oubliés : leur bon conditionnement, leur regroupement et leur surveillance sont les premières urgences de la gestion des déchets. Sur le long terme des solutions robustes doivent être trouvées, qui garantissent un impact faible, malgré les aléas de toutes natures, sociaux, climatiques ou même géologiques.

Si l'on essaye de situer le risque lié aux déchets radioactifs par rapport à d'autres risques on peut souligner que c'est un risque collectif lié à des activités de production électrique, mais aussi industrielles, militaires, de recherche et pour la santé. Sa maîtrise ne peut être individuelle et a donc une dimension politique forte. C'est un risque de long et de très long terme, mais plutôt localisé.

– **Des solutions sont en place pour les déchets de « faible et moyenne activité et à vie courte » et les déchets de « très faible activité ».** Elles ont tiré parti des réalisations antérieures.

L'expérience du centre de stockage de la Manche, ouvert en 1969, et qui ne reçoit plus de déchet depuis 1994, a mis en évidence l'importance de localiser les sites de stockage sur une géologie simple, et en évitant le contact avec les eaux. Cela a déterminé la localisation et la conception des deux centres de stockage de surface de l'Andra (déchets de faible et moyenne activité à vie courte à Soullaines-Dhuys dans l'Aube, déchets très faiblement actifs à Morvilliers et à La Chaise dans l'Aube). Des toits mobiles sont mis en place au-dessus des alvéoles en remplissage, et une couverture étanche viendra les recouvrir en fin de

remplissage. Les générations futures auront à respecter ces centres de stockage, et à prolonger la surveillance pendant quelques siècles

– **La gestion à long terme des déchets de haute activité et à vie longue (HAVL) et les combustibles usés non retraités pose un problème plus complexe : leur toxicité, même si elle décroît, persiste dans le très long terme (10 000 ans et plus) et appelle des solutions spécifiques.**

Les solutions techniques envisagées pour la gestion à long terme des déchets HAVL, et les incertitudes qui subsistent

L'application du principe de précaution rappelé plus haut demande de « réduire le risque à un niveau acceptable ». Dans la mesure où l'on ne sait pas transformer tous les déchets de haute activité et à vie longue en déchets non radioactifs ou même simplement à vie courte, on est conduit à chercher à les isoler de la biosphère, et à garantir cet isolement sur une très longue durée. L'envoi vers le soleil – l'écosystème radioactif par excellence – est une idée souvent évoquée, mais qui ne résiste à l'analyse de sûreté du fait de l'aléa sur le transport. L'« enfouissement » dans les fosses océaniques est plus à la portée de l'homme, mais le difficile contrôle des opérations conduit à l'éliminer.

Sont alors à examiner deux types de solutions, celle du stockage géologique, et celle de l'entreposage de longue durée.

Pour le stockage géologique, le principe retenu est celui d'un isolement de la biosphère assuré par plusieurs barrières. Le colis de déchets lui-même, la première barrière, doit pouvoir offrir une résistance la plus longue possible aux agressions physiques et chimiques. L'ouvrage où est placé le colis constitue la deuxième barrière. Enfin, on

attend d'une géologie bien choisie de freiner la mobilité vers la biosphère des éléments radioactifs qui franchiraient ces deux premières barrières.

Apporter la garantie d'une bonne maîtrise des risques rencontre une incertitude : celle de la migration à long terme des radioéléments. C'est l'objet du dossier que l'Andra doit fournir fin 2006. Dans le cadre de la loi du 30 décembre 1991, ce rapport doit évaluer la faisabilité d'un stockage géologique dans l'argile du Callovo-Oxfordien, dans le secteur étudié de Meuse Haute-Marne. S'ajoutent les incertitudes attachées à l'impact des faibles doses de radioactivité sur l'homme et sur l'environnement.

Le stockage géologique est conçu pour être fermé et bénéficier d'une sûreté passive : l'intervention des générations futures n'est pas indispensable. Mais un stockage conçu comme réversible offre la possibilité de revenir sur les décisions antérieures, d'avancer ou de retarder une échéance, de modifier le contenu d'une étape (certes à un coût croissant dans le temps), ceci en fonction de ce qui sera connu au moment de la décision : c'est une exigence en cohérence avec le principe de précaution. C'est sur cette option qu'il a été demandé à l'Andra de travailler.

L'entreposage de longue durée permet aussi d'isoler les déchets, mais par un ouvrage en surface ou en sub-surface. Les déchets sont placés dans l'eau (comme actuellement les combustibles usés), ou dans l'air (comme les produits de fission vitrifiés à La Hague), ou en atmosphère contrôlée pour éviter l'oxydation. La surveillance est facilitée et l'accès plus aisé que dans le stockage géologique, mais on ne peut jamais espérer bénéficier d'une sûreté passive à très long terme. L'incertitude qui subsiste est celle de la permanence de la capacité (technique et financière) de la société à intervenir.

Certains ont résumé la différence entre stockage et entreposage, en disant que le stockage fait confiance à la nature (et à notre compréhension de son fonctionnement), alors que l'entreposage fait confiance à la société. Le stockage réversible veut tenter de concilier ces deux attitudes.

La démonstration que les mesures adoptées sont proportionnées à l'ampleur du risque a besoin d'un processus par étapes

La démarche de précaution fait un large appel aux experts, chercheurs ou techniciens, pour dire le danger et évaluer les impacts possibles en termes de risques, et élaborer des hypothèses de solutions pour maîtriser ces risques, les réduire, les éliminer. Mais la démonstration de la « proportionnalité » du dispositif à l'ampleur du risque, et la capacité à le réviser ne dépendent plus de lui seul : c'est à la société de répondre.

On va voir comment cette « proportionnalité » peut se négocier en même temps que la solution technique s'élabore : c'est à une interaction que l'on est conduit...

La démonstration de la « proportionnalité » présente deux difficultés particulières dans le cas de la gestion des déchets radioactifs.

La première est qu'il n'y a pas de compréhension commune de ce qui constitue le risque associé aux déchets, de ce que sont la radioactivité et l'impact des faibles doses : il est, de ce fait, difficile de négocier la gestion d'un risque au sein de la société quand il n'y a pas un minimum de consensus sur ce qui provoque ce risque.

La deuxième vient de l'attitude de méfiance de l'opinion, et de la faible crédibilité de ceux qui s'expriment officiellement. 5 % des Français seulement accepteraient de vivre à côté d'un stockage (contre 19 % qui accepteraient de vivre à côté d'une centrale), et 65 % (IRSN, BVA 2000) pensent qu'on ne leur dit pas la vérité sur les dangers de la gestion des déchets.

Cette situation a conduit de nombreux programmes à des difficultés, jusqu'à la remise en cause complète des travaux entrepris. Ainsi en France en 1990 (moratoire sur la recherche de sites décidée par le gouvernement) et en 2000 (échec de la

mission granite), en Allemagne, en Grande-Bretagne, au Canada...

Il faut un processus par étapes permettant une interaction entre experts et avec le public

On doit constater qu'une forme de processus standard s'est progressivement imposée dans le monde pour tenter de dépasser les contradictions constatées.

Ce processus par étapes, avec des échéances, étude des alternatives, inclut la définition des sites, mobilise la recherche, associe une évaluation indépendante et fournit des forums de débats pour un apprentissage mutuel entre les différents partenaires. La loi française de 1991, celle du Canada en 2000, présentent, comme celle du Japon la même année, l'essentiel de ces caractéristiques.

La réversibilité suppose une conception modulaire adaptée et un dispositif d'observation pour vérifier que les performances attendues sont bien réalisées.

La démarche se décline localement

Si le bénéfice de la production d'électricité profite potentiellement à tous, la localisation de sites de stockage marque un nombre réduit de territoires. C'est dans la négociation de nouveaux sites que les processus engagés ont le plus souvent buté.

Une des phases les plus délicates est celle du début de la négociation. La loi de 1991 a prévu un processus de concertation obligatoire avec les élus et les populations locales avant toute intervention d'étude sur le terrain. C'est ce qui avait permis de recueillir trois sites candidats, en 1994, et de décider, en 1998, sur l'un de ces trois sites, celui de Meuse Haute-Marne (Bure), la réalisation d'un laboratoire souterrain en cours de construction.

Dans ce processus, des garanties doivent pouvoir être apportées à la population et aux autorités communales et départementales qui sont concernées par la gestion des déchets.

La première garantie que l'on doit apporter dans la démarche locale, est que la sûreté sera assurée

à court, moyen et long terme. La qualité du dossier scientifique et ses évaluations indépendantes en sont le fondement. Un effort de culture scientifique est utile.

La deuxième garantie est celle de l'équité dans le choix des sites. Cela veut dire en particulier que – à partir du moment où la priorité de la sûreté est reconnue – des opportunités de développement seront offertes aux communes et départements qui acceptent de s'engager dans le processus. En France, la loi de 1991 a prévu une organisation particulière, pilotée par les départements concernés (les GIP), pour répartir les deux fois 10 M€ par an.

La troisième garantie concerne le débat local qui doit permettre l'expression de tous ceux qui se sentent concernés et qui souhaitent influencer le processus. Pour cela, l'existence d'un forum permanent, comme le Comité local d'information et de suivi (CLIS) associé au laboratoire souterrain de Bure, en France, peut être utile. Le CLIS regroupe 90 personnes, élus locaux, associations, experts, il est présidé par le préfet du département et dispose d'un secrétaire scientifique. Il est maître de ses ordres du jour et a des moyens propres (300 K€ par an) pour la formation, les échanges internationaux qu'il décide lui-même et des expertises.

Conclusion

Les techniciens savent évaluer les risques attachés aux déchets radioactifs et définir des mesures techniques destinées à les isoler de la biosphère, à court terme (par leur conditionnement), à moyen terme (par l'entreposage et la surveillance), et à long terme (avec les différentes formes de stockage de surface ou en profondeur selon les catégories des déchets). Par contre ils ont souvent buté sur la démonstration de l'adaptation et de « la proportionnalité du dispositif à l'ampleur du risque », en particulier à l'échelon local lors de la définition de nouveaux sites de stockage.

La gestion des déchets radioactifs, considérée dans ses limites c'est-à-dire hors de la question

plus large de la production d'électricité et des choix énergétiques, est alors un point d'application du principe de précaution. Mais on voit la nécessité d'une véritable interaction entre technique et société au sein d'un processus par étapes, s'appuyant sur des évaluations indépendantes et des

forums ouverts pour l'échange, faisant une large place à la dimension locale. La « proportionnalité » des mesures peut y être éprouvée, aux différents stades de la connaissance, pour la protection de l'homme et de son environnement, aujourd'hui et pour les générations à venir.

Bibliographie

BARTHE Y. 2000, *La mise en politique des déchets nucléaires, l'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse de doctorat, Paris, École nationale supérieure des Mines de Paris, Centre de sociologie de l'innovation.

BATAILLE C. 1994, *Mission de médiation sur l'implantation de laboratoires de recherche souterrains*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris.

CALLON M., LASCOURMES P., BARTHE Y. 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Éditions du Seuil, Paris.

GODARD O. 2000, « Le principe de précaution, une nouvelle logique de l'action, entre science et démocratie », *Revue de philosophie politique*, mai, Paris.

HATCHUEL A. 2001, « Agir public et conception collective : l'expertise comme processus démocratique », in *Expertise et débat public*, Éditions de l'Aube, Paris.

IRSN 2002, *Perception des risques et de la sécurité*, résultats du sondage de novembre 2002.

KOURILSKY P., VINEY G. 2000, *Le principe de précaution, rapport au Premier ministre*, Paris, Éditions Odile Jacob et La Documentation française.

LE BARS Y. 2002, *La France nucléaire, matières et sites 2002*, Wise, Paris.

LE BARS Y. 2002, « Les processus de gestion des déchets radioactifs », in *Gérer les risques collectifs*, chapitre 8, p. 157-178, Éditions de l'Aube, DATAR, série « Bibliothèque des territoires ».

LE BARS Y. 2003, « Gérer les déchets radioactifs : un agenda sensible », in *Les nouveaux chemins de l'énergie*, chapitre XIII, p. 201-208, Alparès, Paris.

PETIT J.-C. 1993, *Le stockage des déchets radioactifs : perspective historique et analyse sociotechnique*, thèse de doctorat, Paris, École nationale supérieure des Mines de Paris, Centre de sociologie de l'innovation.

RIVASI M. 2000, *Les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement*, AN 2257/Sénat 272.

Résumé

L'application du principe de précaution demande d'évaluer les risques, d'envisager les solutions et les incertitudes et, enfin, de démontrer que les mesures adoptées sont proportionnées à l'ampleur du risque. Les risques engendrés par les déchets radioactifs sont, du point de vue des experts du secteur, bien maîtrisés à court et à moyen terme quand ils sont bien conditionnés, regroupés et surveillés. Des solutions de long terme sont en place pour les déchets de faible et moyenne activité (centre de stockage de l'Aube). Des solutions techniques sont étudiées pour la gestion à long et très long terme pour les déchets de haute activité (stockage géologique, entreposage, transmutation). Mais c'est la démonstration de la « proportionnalité » (des mesures proposées au regard des risques) qui présente des difficultés : il n'y a pas de compréhension commune entre le public et les experts sur ce qui fait risque ; il y a méfiance de l'opinion vis-à-vis des experts. Pour élaborer et mettre en œuvre une politique publique, il faut un processus par étape, comme la loi de 1991 l'a mis en place en France, avec un volet local important. Autour des sites concernés par cette gestion (tout particulièrement pour le stockage), il faut apporter trois garanties : celle de la sûreté des installations prévues, celle du développement local associé, celle de la transparence et de l'ouverture du débat.

Mots clés

Déchets radioactifs, précaution, processus par étape, stockage géologique.

Protection des forêts contre les incendies : les leçons du Gard et des Landes

Pierre Vaiss
CNRS-CSO
pierre_vaiss@yahoo.fr

Les grands incendies survenus cet été ont rendu manifeste d'une manière dramatique la vulnérabilité des territoires forestiers exposés à des conditions climatiques asséchantes. De tels phénomènes, qui se produisent même dans des pays particulièrement équipés en terme de moyens de protection, doivent-ils inviter à les considérer comme relevant de la fatalité ? Pas nécessairement, à considérer les résultats satisfaisants de quelques départements non moins exposés à la menace de l'incendie. Les cas du Gard et des Landes, qui n'ont pas connu de grands incendies depuis 1990, invitent à s'interroger sur les éléments de leur performance afin

d'en tirer quelques enseignements généraux et pratiques pour l'élaboration d'actions préventives.

Deux territoires forestiers particulièrement exposés à la menace de l'incendie

Le département des Landes comprend une forêt de 630 000 hectares en monoculture de pins maritimes. L'homogénéité de combustible, en condi-

Illustration 1 : Garrigue gardoise



tions climatiques asséchantes, contribue à rendre vulnérable cette forêt dont le fort potentiel économique exige de limiter au maximum les dommages.

Les forêts méditerranéennes du Gard, peu cultivées du fait des difficultés de gestion occasionnées par le relief, la faible valeur du bois et le coût d'exploitation, sont ainsi en expansion constante. Leur inflammabilité et leur combustibilité s'accroissent dangereusement (cf. illustration 1).

Les deux territoires, bien que soumis à des menaces aux caractéristiques différentes, font l'objet d'une organisation similaire des modes de protection. Les acteurs développent des pratiques d'anticipation qui se structurent sur deux temporalités : des actions préventives continues et des actions préventives circonstancielles.

Aux problèmes chroniques, des réponses préventives continues

En réponse à une menace chronique, les gestionnaires de l'espace forestier préparent les conditions sur le terrain pour réduire de manière pérenne l'occurrence de feux et leurs facteurs de propagation. Il s'agit d'activités préventives systématiques qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire forestier et s'exercent en continu (entretien de l'état de la forêt, des pistes, des équipements...).

L'exploitation de la totalité de la forêt des Landes par ses propriétaires privés, en limitant l'inflammabilité du sous-bois, contribue à une protection continue contre le feu (cf. illustration 2).

Par ailleurs, les sylviculteurs regroupés en associations syndicales autorisées de Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) équipent la forêt d'un dense réseau de pistes (en moyenne 1 km/50 ha) qui facilite à la fois la mobilité des secours et l'exercice des travaux forestiers. Cette conduite préventive fonctionne ainsi par la synergie qui relie activité économique et défense contre l'incendie ; elle marginalise dans le même temps des activités n'ayant pas de lien direct avec la nécessité de production, notamment la

Illustration 2 : Ligniculture de pin maritime



© Pierre Vaiss

sensibilisation de la population et le débroussaillage des zones non cultivées.

Dans le Gard, les actions préventives continues, financièrement très contraignantes pour les propriétaires privés, sont pour la plupart prises en charge par la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et l'Office national des forêts (ONF). La maîtrise d'ouvrage et l'entretien des infrastructures sont à la charge des communes regroupées en syndicats intercommunaux à vocation unique de DFCI.

Ces actions préventives de fond n'ôtent pas toutes les possibilités de départ de feu (foudre, imprudences, etc.) ni leur propagation à la forêt et dans la forêt. En complémentarité avec les actions préventives continues, sont développées en période à risque élevé des actions plus ciblées, mises en œuvre dans un dispositif d'alerte et d'intervention.

Ce dispositif fonctionne en étroite dépendance avec les caractéristiques des actions continues. Utilisant les équipements forestiers (pistes, points d'eau), il est également dépendant des problèmes rencon-

trés dans ces actions préventives continues. Les difficultés de la communication avec la population et la diminution des financements alloués à l'entretien se traduisent sur le terrain par un état parfois médiocre des infrastructures de protection et surtout un embroussaillage des zones les plus critiques, à savoir les interfaces entre points d'éclosion et forêt, entre forêt et habitats. Ces problèmes résiduels, en augmentant le nombre de départs de feux et en favorisant leur propagation, posent autant de contraintes sur la conduite du dispositif d'alerte et d'intervention. C'est sur le fonctionnement de cette phase d'actions que repose de plus en plus l'efficacité globale du dispositif de protection.

En période à risque élevé : apporter une réponse circonstancielle

En période de probabilité élevée d'incendies, un dispositif d'alerte et d'intervention est mis en place

Illustration 3 : Lutte dans une forêt accessible



© SDIS des Landes

Source : SDIS des Landes.

pour détecter les départs de feux et les éteindre le plus rapidement possible. Le problème général d'un réseau d'alerte est de fournir aux moyens de secours des informations pertinentes, c'est-à-dire à la fois utiles, précises et rapides. Si les moyens envoyés sont en deçà des besoins, il devient de plus en plus difficile de pouvoir contrôler le feu. À l'inverse, un excès de moyens au regard de la menace affaiblit le potentiel dans sa capacité à intervenir simultanément sur d'autres feux dans le département. L'enjeu de cette phase d'« attente du feu » est de réduire les incertitudes portant sur le moment, la localisation et la nature de la menace. De la qualité du diagnostic de la menace dépend la pertinence de la réponse opérationnelle.

Dans les Landes, l'alerte et l'intervention sont intégralement prises en charge par les sapeurs-pompiers. L'absence de relief, le maillage de la forêt par le réseau de pistes et de points d'eau, la vingtaine de pylônes de guet et la quarantaine de

centres de secours répartis en forêt, sont autant d'atouts permettant une intervention rapide en tout point ; l'accessibilité étant quasi-totale pour les moyens de lutte terrestres (cf. illustration 3).

La fragilité du dispositif landais réside dans la faible mutualisation des moyens d'intervention avec d'autres départements, ce qui limite la possibilité de monter en puissance les moyens d'extinction. Ce dispositif, contraint à être efficace dès les premiers signaux d'alerte, exige une qualité particulière de la perception et de l'interprétation des signaux dont la charge pèse sur la seule fonction des guetteurs. Il n'existe pas de dispositif de confirmation des messages et de récupération des erreurs permettant de fiabiliser l'alerte. L'intervention est en revanche optimisée par la participation systématique d'un sylviculteur local qui guide les secours sur les lieux du feu.

Dans le Gard, le réseau d'alerte et de première intervention est pris en charge par les forestiers de

Illustration 4 : Véhicule de patrouille « Dangel », équipage composé d'un forestier et d'un pompier



© Office National des Forêts

Source : Office national des forêts.

l'État et les pompiers. Les difficultés liées au relief et aux distances entre centres de secours et massifs forestiers, ont conduit les pompiers à s'appuyer sur la connaissance du terrain des forestiers pour obtenir des renseignements fiables avant d'engager leurs lourds moyens de lutte.

Les patrouilles terrestres (cf. illustration 4) et aériennes qui couvrent le territoire contribuent à récupérer les imprécisions générées par la diversité des signaux et à élaborer un diagnostic rapide et précis de la menace. Le prix à payer réside dans l'exigence élevée de coordination entre les nombreuses et diverses entités qui interviennent.

Les ressorts de la fiabilité, quelques leçons pratiques pour construire et conduire des actions préventives pérennes

Outre une bonne connaissance et usage des techniques par les professionnels impliqués, l'efficacité de la protection repose en grande partie sur l'agencement des différents modes de réponses. Le fonctionnement de l'action collective apparaît ici comme une clé de la fiabilité. Les institutions engagées, notamment sapeurs-pompiers (service départemental d'incendie et de secours, SDIS) et forestiers (DDAF, ONF, propriétaires privés), agissent nécessairement en situation d'interdépendance. Les pompiers ont besoin du travail des forestiers (aménagement, équipements, connaissance du terrain et guidage) pour lutter contre le feu ; les forestiers ont besoin des pompiers pour qu'ils sauvegardent leur capital. Si la coopération apparaît comme le moyen de bénéficier des apports réciproques, elle ne va pas de soi dans les pratiques car elle a un coût, celui d'un ajustement au régime d'action du partenaire. Le phénomène du feu de forêt constituant à la fois une problématique forestière et une problématique de sécurité civile, le recouvrement des compétences ou leurs

disjonctions constituent les deux principales menaces à l'établissement d'une action collective.

Une claire répartition des compétences qui garantit la complémentarité sans chevauchements, est la condition préalable au respect de la légitimité de chaque institution. Cette condition se traduit sur le terrain par une fiabilité accrue, dans la mesure où l'efficacité opérationnelle interdit une confusion des rôles, qu'il s'agisse de compétition sur certaines activités (l'attaque du feu par exemple) ou d'abandon d'autres (le guet et la garde du feu notamment). Construire cette répartition négociée des rôles requiert, par l'expérience, de comprendre et de satisfaire les attentes des partenaires. Par exemple, la reconnaissance par les pompiers gardois de la pertinence du diagnostic fourni par les forestiers, témoigne d'une compréhension réciproque des attentes. La coopération, en exigeant des garanties réciproques, ne prend forme que dans la mesure où elle se maintient au travers de la diversité des situations rencontrées. C'est à l'épreuve de la durée que s'élabore la fiabilité.

La structuration de l'action collective ne dépend pas seulement des capacités individuelles des acteurs à coopérer, mais aussi des dispositifs institutionnels qui en garantissent l'exercice. Outre le partage d'expériences communes (échecs, succès, retour d'expérience), c'est en travaillant avec des outils perpétuant leurs interdépendances (cartographie commune par systèmes d'information géographique – SIG –, équipage mixte des patrouilles...), que les acteurs de ces départements se contraignent à pérenniser leur coopération.

Il importe d'autant plus de construire des structures incitatives à une coordination pérenne, que la succession d'« années de sécurité » accroît les contraintes pesant sur le dispositif : réduction des financements (notamment la suppression en 2002 du financement européen 2158-98, la suppression de l'aide de l'État au fonctionnement du SDIS des Landes, la diminution des crédits du Conservatoire de la forêt méditerranéenne), relâchement de l'attention que la population porte au danger, expé-

rience faiblissante des professionnels du feu, augmentation de la combustibilité et de l'inflammabilité des espaces non cultivés, etc. Les ingrédients du feu catastrophe s'accumulent, le spectre de la rupture d'équilibre et de la crise se profile. En quelque sorte, ces départements opèrent dans une gestion d'« ante-crise ». Reste à se poser la question : jusqu'à quand un dispositif peut-il rester performant ? Ce qui amène à se demander d'où peuvent venir la surprise et la crise.

La manifestation d'une crise est favorisée par des conditions climatiques sévères telles que celles de cette année, et déclenchée par la simultanéité des

départs de feux. Le département des Landes a touché du doigt cette situation au mois d'avril, le Gard y a échappé cette année. Un dispositif d'intervention n'étant pas indéfiniment extensible, il importe de mettre l'accent sur la réduction du nombre de feux, en réunissant les conditions favorisant la pratique d'un entretien continu des aménagements de défense, notamment le débroussaillage des interfaces forêt-zones d'éclosion des feux. Cela requiert de travailler sur les conditions et les moyens de l'élaboration d'un partenariat légitime et durable entre les professionnels et les habitants.

Bibliographie

BOURRIER M. 2001, *Organiser la fiabilité*, Paris, L'Harmattan, collection « Risques collectifs et situations de crise ».

CHATEAURAYNAUD F., TORNY D. 1999, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS.

POUPARDIN D. 1993, *Les feux de forêt, réflexions sur les risques qu'ils représentent*, INRA-ESR (STEPE).

ZELEM M.-C. 1993, *Ce que protéger la forêt contre les incendies veut dire ; contexte, sens et enjeux. L'exemple des PIDAF en région PACA*, INRA – Unité d'écodéveloppement Avignon.

Résumé

Les cas du Gard et des Landes illustrent les tenants de la capacité d'un département à protéger sa forêt contre l'incendie. L'efficacité des dispositifs de protection, dans des contextes territoriaux différents, se manifeste par un degré élevé de coopération entre les institutions impliquées. Complémentarité des compétences et stabilité des pratiques structurent les conditions de la fiabilité.

Mots clés

Forêt, incendie, protection, coopération, fiabilité.

La perception des risques dans deux communes françaises : fatalisme ou lucidité ? Blaye (33) et Creys-Mepieu (38)

Catherine Pivot

Université Jean-Moulin - Lyon 3

catherine.pivot@univ-lyon3.fr

Tous les jours, la radio, la télévision et les journaux nous informent d'accidents, de catastrophes de plus ou moins grande ampleur, de fermetures d'usines, etc. Il semblerait donc que notre société soit devenue une société « à risques », un sentiment d'insécurité se développant et se diffusant partout. Certes, suite à la survenance de catastrophes majeures (accident de Tchernobyl, AZF à Toulouse, etc.) et avec la découverte de nouvelles sources de dangers (encéphalopathie spongiforme bovine, syndrome respiratoire aigu et sévère, etc.), les citoyens ont une impression croissante que leurs vies sont modelées par des forces qui échappent aussi bien à leur contrôle qu'au contrôle des acteurs politiques. Il s'ensuit une méfiance accrue face aux institutions qui sont stigmatisées et perdent ainsi leur légitimité. Le rôle de l'information – et en particulier des médias – est sans doute essentiel dans l'émergence de tels sentiments et croyances. De plus, la dégradation de l'environnement économique (chômage, fermetures d'entreprises...), associée le plus souvent à une montée de la délinquance, contribue également à troubler aussi les populations quant à leur avenir.

Afin de recueillir des données sur la réalité de la perception des risques dans le quotidien des populations, il nous a semblé nécessaire de dialo-

guer directement avec des citoyens sur des territoires en apparence calmes et sans difficultés majeures à un moment où une nouvelle gouvernance plus flexible et plus interactive à tous les niveaux – et donc une participation accrue des citoyens –, est souhaitée. Ainsi la loi du 30 juillet 2003 sur les risques naturels et technologiques prévoit-elle des comités d'information et de concertation sur les risques.

Notre article a donc pour objectif de résumer les principaux résultats d'une enquête exploratoire (voir encadré) effectuée dans deux communes françaises et qui aborde la question des « craintes et des peurs » des citoyens ordinaires et leur connaissance du système actuel de responsabilité. Il en déduit certains enseignements sur le devenir d'une participation réussie des citoyens à la gestion des risques.

S'il est sans doute nécessaire de consulter et de se concerter avec les personnes, il semble aussi qu'écouter soit nécessaire avant d'agir.

Une représentation réaliste du risque

Le risque peut traditionnellement être simplement défini comme la combinaison d'un événement aléatoire (une source de risque) avec des enjeux (les conséquences possibles de la réalisa-

Tableau 1 : La définition du risque

	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.
Une cause aux conséquences imprévisibles	26	55,3 %	6	40 %	6	21,4 %	38	42,2 %
Un danger pour les personnes	17	36,1 %	6	40 %	7	25%	30	33,3 %
Une conséquence du progrès technique	20	42,5 %	1	6,6 %	7	25 %	28	31,1%
Une insécurité	13	27,6 %					13	14,4 %
Une incertitude à négocier	1	2,1 %	2	13,3 %	9	32,1 %	12	13,3 %
Une incertitude quant aux résultats d'une action	3	6,3 %			8	28,5 %	11	12,2 %
Une composante de la vie contemporaine	4	8,5 %	2	13,3 %	4	14,2 %	10	11,1 %
Une source de dommages aux biens	4	8,5 %			3	10,7 %	7	7,7 %
Une crainte pour les personnes	1	2,1 %			3	10,7 %	4	4,4 %
Une nécessité à accepter					3	10,7 %	3	3,3 %

tion de cet aléa sur les personnes ou les biens). Mais il existe aussi un très grand nombre de définitions proposées par les spécialistes du domaine.

Lorsque l'on suggère celles-ci aux habitants des deux communes, leurs préférences vont en priorité vers les définitions privilégiant les causes et les conséquences rationnelles plus que les incertitudes et les sentiments (cf. tableau 1).

Un sentiment d'insécurité plus présent chez les acteurs du territoire que chez ses habitants

Le contexte local des enquêtes de terrain, deux communes rurales, montre que « si la ville est inquiète », la campagne est plus sereine, les particuliers et les élus – sauf pour les risques sociaux – étant moins préoccupés que les acteurs (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Ressentez-vous actuellement un sentiment d'insécurité ?

	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Sans réponse			4	26,6 %	7	25 %	11	12,2 %
Oui	21	44,6 %	3	20 %	12	42,8 %	36	40 %
Non	26	55,3 %	8	53,3 %	9	32,1 %	43	47,7 %

Tableau 3 : Quels risques vous semblent-ils le plus préoccuper les individus dans la société actuelle ?

	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.
Risques sociaux	34	72,3 %	12	53,3 %	17	60,7 %	63	70 %
Risques économiques	21	44,6 %	4	26,6 %	17	60,7 %	42	46,6 %
Risques technologiques et industriels	22	46,8 %	4	26,6 %	15	53,5 %	41	45,5 %
Risques naturels	14	29,7 %	0		14	50 %	28	31,1 %
Non réponse	2	4,2 %	1	6,6 %	0		3	3,3 %

La société plus que la nature comme source de dangers potentiels

La priorité donnée aux risques sociaux avant même les risques économiques n'est pas surprenante si l'on remarque, d'une part, qu'il est très difficile d'en décrire les phénomènes générateurs et, d'autre part, que les risques sociaux sont fortement soumis à la spécificité de perception de chaque personne, ce qui peut engendrer des décalages avec la réalité et rendre imprévisibles les réactions et les comportements.

L'image et la composition du territoire communal, facteur de connaissance des risques locaux¹

Un effet de proximité joue sur la perception de son environnement et donc sur la représentation des risques sur « son » territoire. En effet, la présence proche d'une centrale nucléaire dans le cas des deux communes a contribué à classer en tête le risque industriel alors que la dynamique économique locale ne dépend pas de nombreuses entreprises industrielles et que le risque social y est beaucoup moins ressenti qu'au niveau de toute la société (cf. tableau 4). Cependant l'examen des résultats de l'enquête sur chacune des communes montre que seuls les risques économiques sont perçus avec la même intensité sur les deux territoires.

Un réalisme apparaît nettement : comme le risque « zéro » n'existe pas, « tout » peut bien sûr un jour arriver. Le sentiment de danger existe sans doute

Tableau 4 : L'existence potentielle de risques sur le territoire communal

Total = 90	Risques naturels		Risques industriels		Risques économiques		Risques sociaux	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Non réponse	10	11,1 %	13	14,4 %	15	16,6 %	17	18,8 %
Oui	48	53,3 %	68	75,5 %	49	54,5 %	32	35,5 %
Non	31	34,4 %	7	7,7 %	24	26,7 %	40	44,4 %
Pas d'avis	1	1,1 %			2	2,2 %	1	1,1 %

¹ Un risque local (ou territorialisé) possède des caractéristiques spécifiques liées à la fois à la localisation des conséquences de sa survenance potentielle et aux particularités du territoire où il s'exprime. Tout risque local se caractérise par trois aspects : son fait générateur qui peut avoir un caractère endogène (événements naturels, présence d'activités à risques, mode de gestion locale...) ou exogène (par effet de diffusion) ; sa manifestation ; ses conséquences. Il s'agit alors de reconnaître qu'en fonction de la composition de chaque territoire, la réalisation d'un aléa ne provoquera pas les mêmes conséquences.

Tableau 5 : La centrale nucléaire : une source potentielle de risque ?

	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Non réponse	18	38,2 %	5	33,3 %	2	7,1 %	25	27,7 %
Oui	25	53,1 %	7	46,7 %	24	85,7 %	56	62,3 %
Non	4	8,5 %	3	20 %	2	7,2 %	9	10 %

en raison de l'importance des non-réponses des particuliers dénotant une perplexité certaine et une difficulté à acquérir une certitude dans ce domaine. En revanche, les acteurs et dans une moindre mesure les élus semblent plus confiants ou bien essayent de se rassurer en faisant confiance aux experts...

La très grande majorité des personnes a conscience, d'une part, que la présence d'une centrale a un effet d'image « spécifique » et,

d'autre part, que les retombées économiques de la centrale ont contribué à la richesse communale et locale. Mais certains ont une difficulté à « qualifier » positivement ou négativement cet effet d'image.

Une confiance plus envers les experts qu'envers les responsables

La relative confiance des particuliers s'explique sans doute plus par une confiance envers « les

Tableau 6 : L'effet d'image de la présence de la centrale sur le territoire communal

	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Non réponse	1	2,1 %	4	26,6 %	1	3,6 %	6	6,7 %
Un effet d'image positif	18	38,2 %	5	33,3 %	15	53,7 %	38	42,2 %
Un effet d'image négatif	14	29,7 %	3	20 %	9		26	28,9 %
Les deux	11	23,4 %	2	13,3 %	3	10,7 %	16	17,8 %
Aucun effet	3	6,3 %	1	6,6 %	0		4	4,4 %

Tableau 7 : La confiance face aux experts

	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Oui	29	61,7 %	6	40 %	15	53,7 %	50	55,5 %
Non	16	21,3 %	4	26,6 %	10	35,7 %	30	33,3 %
Oui et non	2	4 %	4	26,6 %	2	7,1 %	8	8,9 %
Pas d'avis			1	6,8 %	1	3,5 %	2	2,3 %

Tableau 8 : La confiance dans la maîtrise et la prévention des risques

	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Oui	24	51,1 %	7	46,7 %	10	35,7 %	41	45,6 %
Non	21	44,7 %	5	33,3 %	14	50,0 %	40	44,4 %
Oui et non	2	4,3 %	3	20 %	3	10,7 %	8	8,9 %
Pas d'avis	0		0		1	3,6 %	1	1,1 %

spécialistes » qu'envers « les responsables ». La connaissance effective des procédures ne semble pas en faveur d'une confiance en cas de dangers.

La capacité de maîtrise et de prévention des risques par les autorités en charge de ces questions existe mais avec une faible majorité sur l'ensemble de l'échantillon.

Les difficultés actuelles de la gestion administrative centralisée ont conduit à envisager une nouvelle gouvernance avec une participation accrue du public. Or quelques-uns des résultats de notre enquête tendent à montrer que les habitants « du bas » ne sont pas encore persuadés, voire non encore conscients, des avantages d'une telle approche.

Le développement de la gestion participative : une réalité encore très lointaine pour la population

L'information locale sur les risques : pertinente ou excessive

Les seuls habitants des deux communes (particuliers et élus) considèrent très majoritairement que leur conseil municipal est suffisamment informé (cf. tableau 9). Mais il faudrait mener plus loin l'enquête afin de savoir si cela signifie la reconnaissance de

Tableau 9 : L'information du conseil municipal sur les situations potentielles à risques est-elle pour vous ...

	Particuliers (47)		Elus (15)		Total (62)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Non réponse	1	2,1 %	5	33,3 %	6	9,7 %
Très bonne	4	8,5 %	0		4	6,5 %
Bonne	6	12,8 %	3	20 %	9	14,5 %
Moyenne	17	36,2 %	3	20 %	20	32,3 %
Insuffisante	11	23,4 %	0	20 %	14	22,6 %
Nulle	6	12,8 %	0		6	9,7 %
Pas d'opinion	2	4,3 %			2	3,2 %

Tableau 10 : Est-ce qu'une association locale joue un rôle dans la prévention des risques sur la commune ?

	Particuliers (47)		Elus (15)		Total (62)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Non réponse	4	8,5 %	2	13,3 %	6	9,7 %
Oui	10	21,3 %	6	40 %	16	25,8 %
Non	30	63,8 %	6	40 %	36	58,1 %
Pas d'opinion	3	6,4 %	1	6,7 %	4	6,5 %

l'existence d'une surinformation (et donc d'un trop grand nombre d'informations de toutes origines et sous toutes les formes) ou l'existence d'une information pertinente et claire pour organiser la prévention et l'action sur le territoire communal. L'ensemble des remarques collectées lors de notre travail de découverte des territoires semble malheureusement nous inciter à considérer que la non-pertinence et l'excès de « papiers » sont à noter, les élus souhaitant d'ailleurs nettement moins s'exprimer sur ce sujet que les particuliers.

Les associations, des relais d'information et non des outils de prévention

Le monde associatif est très développé dans les zones rurales. Mais que se soit en raison de la faiblesse des moyens disponibles ou d'une reconnaissance de fait de la non-expertise des simples particuliers ou élus, le milieu associatif n'est pas

considéré comme un acteur prioritaire de la gestion des risques locaux (cf. tableau 10).

La population, outil de gestion ou source de discussion

La demande de participation et de cogestion des territoires est souvent mise en avant à l'heure actuelle pour justifier l'introduction de réformes administratives avec un souhait de « gouvernance locale ». Mais lorsqu'une liste de moyens visant à accroître la participation directe de la population à la gestion des risques est proposée, il est à remarquer que la « parole » est davantage mise en avant que l'action (cf. tableaux 11 et 11bis). Mais cette conclusion mériterait sans doute d'être approfondie par la recherche de propositions plus originales d'action et, en particulier, en intégrant dans le « projet de vie locale » les risques en eux-mêmes et leur gestion de proximité.

Tableau 10 : Est-ce qu'une association locale joue un rôle dans la prévention des risques sur la commune ?

	Particuliers (47)		Elus (15)		Total (62)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Non réponse	4	8,5 %	2	13,3 %	6	9,7 %
Oui	10	21,3 %	6	40 %	16	25,8 %
Non	30	63,8 %	6	40 %	36	58,1 %
Pas d'opinion	3	6,4 %	1	6,7 %	4	6,5 %

Tableau 11 : Faut-il associer la population locale à la gestion des risques ?

	Particuliers (47)		Elus (15)		Total (62)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Non réponse	0		1	6,6 %	1	1,6 %
Oui	38	80,9 %	13	86,8 %	51	82,2%
Non	9	19,1 %	1	6,6 %	10	16,2 %

Tableau 11bis : Si oui, Comment associer la population locale à la gestion des risques ?

	Particuliers (47)		Elus (15)		Total (62)	
	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.
Organiser des débats publics	21	44,7 %	6	40 %	27	43,5 %
Faire une lettre municipale sur les risques et les dangers	20	42,6 %	3	20 %	23	37,1 %
Renforcer l'information des enfants dans les écoles	12	25,5 %	9	60 %	21	33,9 %
Faire des exercices d'alerte	15	31,9 %	4	26,7 %	19	30,6 %
Relais d'information	10	21,3 %	3	20 %	13	21 %
Outil de renfort pour la surveillance	2	4,3 %	4	26,7 %	6	9,7 %

Le maire et le préfet, les « responsables » toujours souhaités de la gestion des risques

L'ensemble du travail de découverte de la gestion quotidienne des risques sur les deux communes, Blaye (33) et Creys-Mepieu (38), nous a permis de noter la relative méconnaissance des responsables actuellement en charge de la sécurité et de la gestion des risques. Seuls le préfet et le maire semblent devoir être en charge « de tout », et ceci quel que soit le type de risques, et l'État le seul financeur potentiel.

Conclusion

La territorialisation de l'analyse des risques – risques de plus en plus diffus et en interactivité –, oblige à réfléchir sur les frontières du partage des compétences et des moyens et remet en cause les modalités pertinentes pour l'action publique. Mais notre découverte de la perception des risques dans deux communes françaises nous a permis de montrer que la connaissance du terrain est jugée nécessaire sans toutefois rejeter l'expertise technique et qu'un partage de fait dans les esprits semble s'opérer :

- les risques complexes, sans cause unique facilement identifiable (essentiellement les risques économiques et sociaux) sont ressentis fortement comme un construit du territoire dont les habitants demandent une gestion de proximité et

Tableau 12 : Qui devrait être le responsable d'une « gestion des risques et de la sécurité » sur le territoire communal ?

Total Echantillon	Particuliers (47)		Elus (15)		Acteurs (28)		Total (90)	
	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%	Nb. cit.	%
Le maire	22	46,8 %	5	33,3 %	13	46,4 %	40	44,4 %
Le préfet de département	23	48,9 %	4	26,7 %	13	46,4 %	40	44,4 %
Le sous-préfet	12	22,5 %	4	26,7 %	9	32,1 %	25	27,8 %
Le président du Conseil général	6	12,8 %	0		0		6	6,7 %
Le président de la communauté des communes	3	6,4 %	1	6,7 %	1	3,6 %	5	5,6 %
L'ensemble des conseillers municipaux	2	4,3 %	1		3	10,7 %	5	5,6 %
Le chef de la gendarmerie locale	4	8,5 %	1	6,7 %	0		5	5,6 %
Le procureur de la République	0		2	13,3 %	1	3,6 %	3	3,3 %

territorialisée, les choix de spécialisation et de solidarité locale pouvant alors conduire à l'émergence d'un projet de développement local ;

– les risques individualisables avec une cause précise (essentiellement les risques naturels et technologiques) sont directement ressentis comme un risque commun à tous les territoires et semblent être acceptés comme relevant d'une gestion collective nationale, les effets d'échelle et le partage du savoir-faire scientifique pouvant alors être opérationnels.

Il ne faut donc pas se « tromper de risque ». En focalisant l'attention des habitants d'un territoire sur les risques de catastrophes naturelles ou les

accidents industriels majeurs, ce territoire peut voir ses habitants « sur-contraints » à effectuer des choix économiques et sociaux, et donc sous-optimiser son propre développement alors même que les craintes de la population sont contrebalancées par une confiance dans la maîtrise des risques. Par ailleurs, il serait nécessaire d'approfondir et de poursuivre notre travail d'enquête en orientant notre questionnement autour d'une question centrale : les populations ont-elles un souhait d'information afin de pouvoir contrôler l'action publique ou un souhait de participation afin de gérer directement le « système de risque local » ?

La méthodologie de l'enquête

Le travail ici présenté s'inscrit dans le cadre des travaux du groupe « Risques locaux et action collective » intégré dans le programme « Prospective 2020 » de la DATAR au cours de la période 2000-2003.

Les enquêtes sur les communes de Blaye (33) et de Creys-Mepieu (38) ont été réalisées au cours de l'été 2002. Le découpage communal du territoire français illustre depuis longtemps la diversité des espaces et des traditions. Les ressemblances entre les deux communes sélectionnées ne doivent donc pas faire croire ni à une identité des dynamiques socio-économiques ni à un potentiel de risques comparables :

- la proximité de deux des plus grands fleuves français : la Gironde (Blaye) et le Rhône (Creys-Mepieu) ;
- deux zones rurales en voie de périurbanisation ;
- la présence d'une centrale nucléaire : soit sur le territoire communal (la centrale « Superphénix » de Creys-Malville) ou sur un territoire proche (la centrale du Blayais présente sur la commune de Braud-Saint-Louis).

Le principe de base de la méthodologie de l'enquête est un **processus de découverte de territoire** qui a conduit à constituer l'échantillon « chemin faisant » : la population, les élus et les acteurs [agents de développement local, DDE, DDA, comité d'expansion... (ces groupes n'étant pas exclusifs)]. Ces personnes n'ont pas été rencontrées en tant que spécialistes d'un risque mais en tant qu'individus attachés à un territoire sur lequel la vie quotidienne se fait « avec des risques » ou éventuellement avec « un sentiment de risque ».

Le nombre relativement réduit de personnes interviewées pour chaque commune fait qu'il ne s'agit pas là d'une enquête statistique au sens traditionnel mais plus d'une **étude qualitative de terrain**, les questionnaires étant remplis lors d'entretien ou de réunion ce qui privilégie souvent l'expression libre sur des questions ouvertes et permet de solliciter le champ des représentations sociales sans prédéterminé. Le questionnaire est en fait un guide d'entretien. Toutefois si des tendances ont pu être repérées, il serait nécessaire de les valider dans le cadre d'une enquête de plus grande ampleur (dans le cadre des futures maisons des risques par exemple).

Echantillon	Particuliers	Elus et acteurs	Total par commune
Blaye	27	15	42
Creys - Mepieu	20	28	48
Total par catégorie	47	43	90

Les risques potentiels sur un territoire

Si les risques environnementaux, naturels et industriels sont généralement l'objet d'études dans les communes, la réalité de la vie d'un territoire oblige désormais à leur associer le repérage des risques économiques et sociaux dont l'événement générateur est issu d'enchaînements complexes qui en font donc des risques de nature collective. De plus, l'interactivité potentielle entre les risques locaux ne peut être ignorée lors de l'élaboration d'un projet de territoire. Il faut reconnaître aussi qu'en fonction de la « composition-risques » d'un territoire, la réalisation d'un aléa ne provoquera pas les mêmes conséquences.

C'est sans doute la montée d'un sentiment diffus de risque qui oblige désormais à une vision globale des risques dans l'élaboration d'une politique locale de gestion des risques car selon la nature des risques prioritairement ressentis par les habitants, des actions pourront ou non être décidées. Par exemple, le risque industriel peut être accepté sur certains territoires après que le risque économique se soit avéré avec la fermeture de nombreuses entreprises et donc la montée du chômage.

Toutefois, le « non-respect » des frontières institutionnelles par le processus de diffusion des conséquences de la survenance de risques peut aussi conduire à une rapide inadéquation ou à un déphasage de certaines actions publiques conçues dans un cadre administratif déterminé.

Risques naturels	<ul style="list-style-type: none">- Aléas naturels : avalanche, cyclone, feux de forêts, inondations, mouvements de terrain, tempête, tectonique des plaques, sismique, volcanisme- Dégradations de l'environnement
Risques technologiques et industriels	<ul style="list-style-type: none">- Risque d'explosion- Danger de contamination chimique ou nucléaire- Transport de matériaux dangereux pour la population et l'environnement
Risques sociaux	<ul style="list-style-type: none">- Insécurité et délinquance- Désertification des territoires et perte de services collectifs- Montée des conflits d'intérêts- Périurbanisation non contrôlée
Risques économiques	<ul style="list-style-type: none">- Chômage et perte de pouvoir d'achat- Concurrence fiscale entre les territoires- Perte d'attractivité et d'image- Nomadisme des entreprises et effondrement du tissu industriel local- Enclavement et marginalisation du territoire

Bibliographie

PIVOT C. 2003, *Rapport de synthèse sur la perception et la gestion des risques au quotidien dans deux communes françaises : Blaye (33) et Creys-Mepieu (38)*, rapport DATAR, programme « Territoires 2020 », 150 p.

CHABAUD J., DUPREZ G. 2002, *Blaye (33) : ou comment une commune perçoit et gère ses risques au quotidien ?*, rapport DATAR, programme « Territoires 2020 », 112 p.

PIVOT C. 2003, *Creys-Mepieu (38) ou comment une commune perçoit et gère ses risques au quotidien ?*, rapport DATAR, programme « Territoires 2020 », 140 p.

Résumé

La perception des risques au quotidien dans deux communes françaises est au cœur de cet article. Les résultats présentés sont issus d'une enquête exploratoire auprès d'habitants, d'élus et d'acteurs de ces territoires. L'analyse « des craintes et des peurs » des citoyens ordinaires montre à la fois l'existence d'un réalisme face aux risques et les difficultés de la diffusion d'une information crédible et pertinente. Par ailleurs, le maire et le préfet sont toujours considérés pour la très grande majorité des personnes rencontrées comme étant « les » responsables de la gestion collective des risques.

Mots clés

Risques locaux, sentiment d'insécurité, gestion participative et collective, information.

La gestion des risques en Suisse

Valérie November

Département de géographie

Université de Genève

valerie.november@geo.unige.ch

Comment s'organise la gestion des risques dans un pays qui est à bien des égards très proche de la France, mais qui s'en distingue également à plus d'un titre ? En effet, la Suisse est connue pour son organisation fédérale où trois niveaux de compétences et d'autorités sont distribués (niveau fédéral, cantonal et communal) et sa démocratie directe ; elle est connue également pour la densité de son peuplement ainsi que sa topographie accidentée et variée. Ces caractéristiques constituent autant de défis pour gérer les risques qui se présentent sur ce territoire. Mais quels sont les risques qui font l'objet d'une gestion spécifique en Suisse ? Comment sont-ils identifiés et quels principes d'aménagement conduisent-ils à mettre en place ? Telles sont les questions que vise à cerner cet article.

L'autorité fédérale se préoccupe d'une large palette de risques. Si, traditionnellement, son mandat est de protéger la population contre des risques facilement identifiables en matière d'alimentation ou de santé publique, le développement technologique de différents domaines a contribué à élargir le champ de ses préoccupations. Sont désormais identifiés comme « risques » autant des installations dangereuses pour l'environnement que l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (Bellanger, 2002). Lorsque nous examinons les risques d'un point de vue spatial, et en particulier du point de vue de l'aménagement du territoire, les deux grandes catégories de risques qui ont suscité d'importantes mesures de gestion sont les risques naturels et les risques industriels et, à l'intérieur de ceux-ci, essentiellement les risques technologiques majeurs ainsi que, plus récemment, les sites contaminés.

Prise en compte des risques naturels

Par dangers naturels il s'agit surtout en Suisse des crues, des avalanches et des glissements de terrain. Pour y faire face, le législateur fédéral a mis en place la loi fédérale sur les forêts (adoptée le 4 octobre 1991, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993). Elle charge les cantons de protéger la population et les biens matériels contre certaines catastrophes naturelles, soit les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres. Elle élargit le champ des précautions à prendre ainsi que l'étendue géographique des interventions préventives. Les mesures incluent notamment la construction et la remise en état d'ouvrages et d'installations de protection, la création et le traitement de jeunes peuplements ayant une fonction protectrice particulière, ainsi que l'établissement de cadastres et de cartes de dangers, l'aménagement et l'exploitation de stations de mesures, de même que la mise sur pied de services d'alerte, pour assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communication (Bellanger, 2002).

Ces mesures sont complétées par les dispositions de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE) s'agissant des eaux superficielles. Cette loi a pour but de protéger les personnes et les biens matériels importants contre l'action dommageable des eaux, en particulier celle qui est causée par les inondations, les érosions et les alluvionnements (protection des crues). Il appartient aux cantons d'assurer la protection contre les crues en priorité par des mesures d'entretien et de

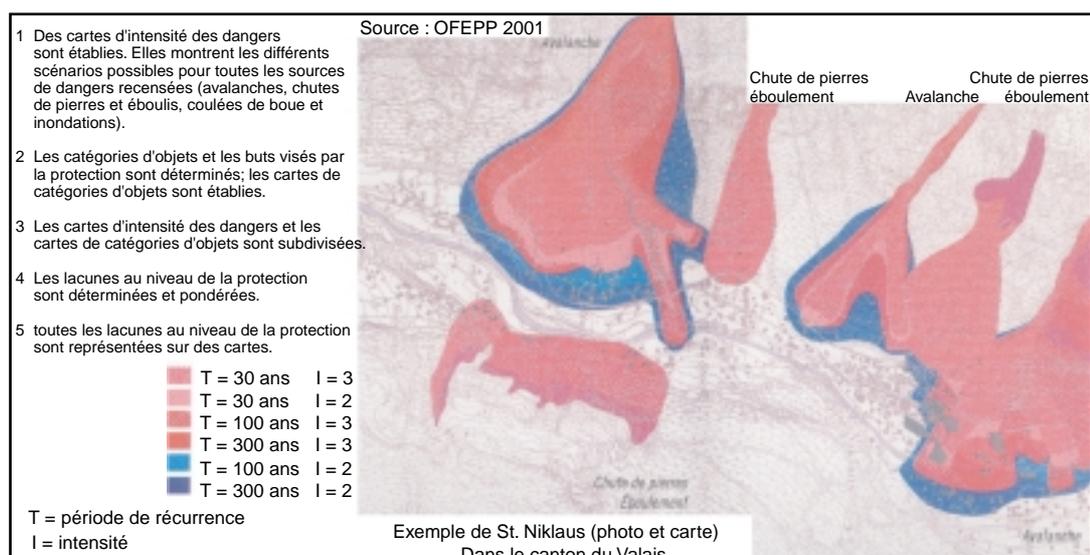
planification. Si ces actions de prévention sont insuffisantes, ils ont l'obligation de prendre des mesures supplémentaires comme des corrections, endiguements, réalisation de dépotoirs à alluvions et de bassins de rétention des crues ainsi que toutes les autres mesures propres à empêcher les mouvements de terrain.

Ces deux lois fédérales (sur les forêts et sur l'aménagement des cours d'eau) obligent les cantons à établir des cartes de dangers et d'en tenir compte dans les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Comme le soulignent les directeurs des trois offices concernés par les risques naturels (Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et l'Office fédéral de l'économie des eaux) « l'aménagement du territoire nécessite, pour tous les types de dangers naturels, l'élaboration de documents comparables » (OFEE, OFAT, OFEFP, 1997, p. 2). C'est dans cet esprit que ces trois offices ont édité des recommandations en matière de crues, d'avalanches et de mouvements de terrain basées sur les mêmes modes de calculs des risques (approche probabiliste), une classification semblable (trois classes de danger) ainsi qu'une légende similaire. La figure 1 montre

comment est conçue une carte des avalanches. Pour améliorer la prévention, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) soutient la diffusion de bulletins d'avalanches régionaux et préconise l'établissement de cartes de dangers englobant tous les phénomènes naturels comme les inondations, les laves torrentielles, les chutes de pierres, les glissements de terrain et les éboulements (Bellanger, 2002, p. 318).

Il existe une exigence semblable du côté de l'aménagement du territoire. L'article 6 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, 1979, révisée en 1995), précise en effet que les cantons doivent désigner, notamment dans les études de base de leur plan directeur, « les parties du territoire qui sont gravement menacées par des forces naturelles ou des nuisances ». Le plan directeur est un instrument au service de l'organisation du territoire, de la coordination et de la prévention. Il est constitué d'une carte et d'un texte et s'appuie sur des études de base. Dans le texte du plan directeur figure, pour les dangers naturels notamment, une vue d'ensemble des études de base existantes ou encore à établir (conception des cartes de dangers). Le texte doit indiquer les principes

Figure 1 : Cartographie des dangers et lacunes au niveau de la protection



Source : OFEFP (ed.), 2002, Environnement Suisse. Politique et perspectives, Berne, p. 177.

de base pour la protection contre les dangers naturels et dresser une liste exhaustive des mesures nécessaires, ainsi que des services administratifs compétents. Enfin, il doit charger les communes de désigner dans leur plan d'affectation les zones de dangers pour lesquelles il est nécessaire d'instaurer des interdictions de construire et des restrictions d'utilisation, et ce, à partir des cartes de dangers élaborées (OFEE, OFAT, OFEFP, 1997, p. 24 et suivantes).

La gestion des risques technologiques majeurs

L'accident chimique de Seveso de 1976 en Italie a eu pour effet direct l'introduction en Suisse de la protection contre les catastrophes dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE). L'article 10 de la LPE impose à toute personne ou entreprise exploitant ou entendant exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, de prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement. Ces mesures incluent notamment le choix d'un emplacement adéquat, le respect des distances de sécurité nécessaires, la prise de mesures techniques de sécurité, l'organisation de la surveillance de l'installation et du système d'alerte (Bellanger, 2002). Cette disposition a pour but de préserver la population et l'environnement de graves dommages causés par des accidents majeurs. Elle est complétée par une ordonnance détaillée du Conseil fédéral, l'ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (dite OPAM). Cette ordonnance constitue le pendant suisse de la directive européenne « Seveso II ». Ce texte réglementaire définit la manière de traiter les risques liés à l'existence d'installations comportant des dangers potentiels de nature chimique ou biologique. Il s'applique notamment, selon son article 2, aux entreprises dépassant des seuils quantitatifs de

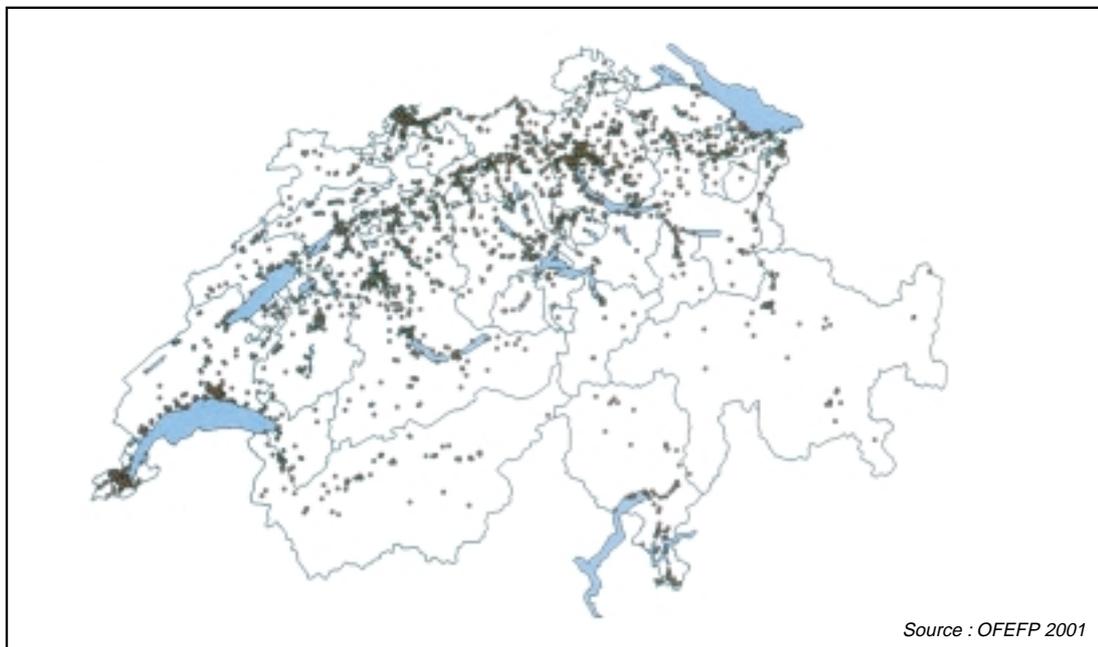
substances, de produits ou de déchets spéciaux, aux entreprises utilisant des micro-organismes génétiquement modifiés ou pathogènes pour certaines activités à risques élevés, aux installations ferroviaires servant au transport ou au transbordement de marchandises dangereuses, aux routes de grand transit et au Rhin lorsqu'ils sont utilisés pour le transport ou le transbordement de marchandises dangereuses. En revanche, cette ordonnance ne s'applique pas aux installations soumises à la législation nucléaire ou à la protection contre les radiations, qui font l'objet d'une réglementation particulière.

Selon le rapport édité par l'OFEFP en 2002, 2 600 entreprises sont assujetties à l'OPAM sur le territoire suisse. Il s'agit notamment d'entreprises de l'industrie chimique et du traitement des métaux, des entrepôts de gaz liquide, des installations de traitement des eaux, des entrepôts de produits agrochimiques, des parcs à réservoirs d'essence et de mazout et des entreprises qui utilisent des micro-organismes pathogènes ou génétiquement modifiés. Ces entreprises se distribuent partout sur le territoire helvétique, mais se concentrent dans les zones plus fortement industrialisées, c'est-à-dire le long du Plateau et aux alentours des grandes villes (le couloir Berne-Zürich, Bâle, l'arc lémanique notamment) comme l'indique la figure 2.

Les détenteurs de telles installations ont l'obligation de prendre, selon le principe de prévention et sous leur propre responsabilité, toutes les mesures de sécurité nécessaires pour atténuer les risques qu'un accident majeur survenant dans leurs installations ferait subir à la population et à l'environnement. Ces mesures doivent correspondre aux connaissances techniques les plus récentes tout en étant financièrement supportables. Le détenteur doit en conséquence se préoccuper des questions techniques de sécurité et mettre en œuvre des moyens propres à améliorer constamment la sécurité des installations (articles 3 et 4 de l'OPAM).

Tous les cantons sont tenus de mettre en place un cadastre réunissant les informations sur les entreprises soumises à l'OPAM. Ce cadastre doit être

Figure 2 : Les sites des risques majeurs



Source : OFEFP 2001

Source : OFEFP (ed.), 2002, Environnement Suisse. Politique et perspectives, Berne, p. 184.

mis à disposition du public. Certains cantons comme Zürich et Bâle ont déjà mis leurs données dans un système d'information géoréférencé (SIG) et publié plusieurs documents de synthèse accessibles au public. Dans le canton de Genève, une démarche semblable est en cours.

Les sites contaminés

Corollairement à l'attention accordée par les autorités fédérales et cantonales aux entreprises soumises à l'OPAM a surgi le problème des sites contaminés. Cette problématique n'a cessé de prendre de l'ampleur en Suisse depuis quelques années, même si elle n'a pas atteint l'envergure d'autres pays européens, du fait de son activité industrielle particulière (pas d'industrie minière, peu d'industrie lourde, complexes industriels peu étendus, pas de sites contaminés résultant de guerres, incinération – et non stockage – des déchets organo-chimiques, comme les ordures ménagères). Cependant, les sites contaminés représentent un problème sérieux pour la Suisse.

De nombreux conflits d'utilisation surviennent avec des utilisations sensibles du territoire. Le cas de Bonfol (canton du Jura) est le plus célèbre.

On peut estimer qu'il y a en Suisse entre 40 000 et 50 000 sites pollués. Nombre d'entre eux doivent être examinés et éventuellement assainis, en raison de la menace qu'ils représentent pour l'environnement. L'ordonnance sur les sites contaminés (OSites), adoptée le 28 août 1998 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre de la même année, procure désormais la sécurité juridique nécessaire pour permettre l'élimination de cet héritage encombrant. Elle contient des prescriptions permettant d'assurer un traitement uniforme des sites contaminés dans toute la Suisse. Afin de pouvoir remplir cette tâche le plus systématiquement possible et d'utiliser les moyens disponibles de manière très ciblée, l'ordonnance oblige les cantons à élaborer un cadastre (cf. encadré) accessible au public d'ici au 31 décembre 2003 (OFEFP, 2001b). Selon l'OFEFP, le cadastre des sites pollués doit servir d'instrument de planification ; il doit permettre – par étape et si possible à faible

coût – d'identifier parmi les nombreux sites pollués les sites qui nécessitent un assainissement afin que des mesures de protection de l'environnement appropriées soient prises.

L'ordonnance fixe la manière d'établir les cadastres, la façon de les gérer et leur contenu. Elle définit comme « sites pollués » les sites de stockage définitif de déchets (décharges),

Le cadastre réduit les risques

La loi sur la protection de l'environnement prescrit aux cantons d'établir un cadastre des sites pollués accessible au public. Cet instrument, qui les aide à planifier le traitement des sites contaminés, sert également de source d'information à l'attention des voisins, des acheteurs potentiels et des pourvoyeurs de crédits. Après tout, personne n'aime acheter les yeux fermés ! L'ordonnance sur les sites contaminés détermine comment les cantons doivent établir leur cadastre, d'ici fin 2003, et le gérer par la suite. Avant d'inscrire un site dans le cadastre, il y a lieu d'informer son détenteur. Ainsi, celui-ci a l'occasion de prendre position et d'exiger s'il le souhaite une décision en constatation qu'il puisse contester. Une fois établi, le cadastre sera constamment complété par des indications sur l'avancement du traitement de chaque site pollué ; cette procédure devrait réduire les incertitudes pour la planification de la construction, le marché de l'immobilier et l'attribution des crédits liés aux sites pollués, et maintenir le risque financier dans des limites calculables.

Les aires d'exploitation doivent faire l'objet d'une attention particulière. Or leur recensement se heurte à de grosses difficultés, car on ne peut généralement déterminer facilement si des déchets ont été stockés ou se sont infiltrés. De nombreux secteurs d'activités (banques, magasins, boucheries, salons de coiffure, etc.) sont peu concernés par la question des sites contaminés. Les établissements d'autres branches (usines à gaz, exploitations galvanotechniques, entreprises de nettoyage chimique, de peinture ou de vernis, installations de tir, etc.) revêtent en revanche une importance majeure. La seule appartenance à une branche ne suffit toutefois pas pour qu'un site soit inscrit dans le cadastre. Il est essentiel de répondre, entre autres, aux questions suivantes :

- a-t-il vraiment été fait usage de substances dangereuses pour l'environnement ?
- combien de temps a duré la production, quand elle a eu lieu ?
- à quels polluants faut-il s'attendre, en quelles quantités ?
- les polluants ont-ils vraiment pu atteindre le sous-sol ?

Lorsqu'elles enquêtent sur la solvabilité des requérants de crédits, les banques procèdent à une évaluation du risque financier inhérent aux pollutions et notamment aux assainissements. Quant aux assurances, elles adoptent une attitude très restrictive : elles ne couvrent en principe que les dommages consécutifs à des accidents et non les dommages graduels, qui apparaissent à la longue. Il ne faut cependant pas s'alarmer dès qu'un site figure au cadastre. Dans bon nombre de cas, il est possible d'estimer assez précisément l'éventuel « coût écologique » de la pollution. Il s'agira par exemple d'un site pollué ne nécessitant ni assainissement, ni surveillance. Dans les projets de génie civil, l'élimination des matériaux d'excavation génère des coûts qu'il est possible de calculer si nécessaire avec une précision suffisante. En planifiant judicieusement les travaux, le maître de l'ouvrage a largement la possibilité de limiter lui-même ces coûts additionnels, voire d'y échapper. À l'achat d'un terrain, l'acquéreur peut consulter le cadastre pour se faire une idée des éventuelles pollutions et des surcoûts qu'elles engendreront pour les travaux de génie civil, puis les faire valoir dans les négociations sur le prix d'achat.

Source : OFEFP (ed.), 2002, Environnement Suisse. Politique et perspectives, Berne, p. 129.

exploités ou désaffectés, ainsi que les aires d'exploitation et les lieux d'accidents où des déchets ont été stockés ou se sont infiltrés. Les « sites contaminés » sont des sites pollués qui sont à l'origine d'atteintes nuisibles ou incommodes à l'environnement ou qui risquent de l'être un jour. Ils doivent être assainis (OFEFP, 2001a, p. 7).

La gestion des risques en Suisse : quelques éléments de réflexion

Pour conclure, il est possible de faire ressortir brièvement deux principes de base qui se retrouvent dans les trois dossiers mentionnés. Ces deux principes apparaissent fondateurs des politiques de gestion des risques. Le premier concerne le statut de la catastrophe, en tant que repère pour la mise en place des politiques de gestion du risque. Le second traite de l'idéal de séparation spatiale des sources de risques comme d'un principe de base sur lequel se fonde la gestion des risques en Suisse. Toutefois, un certain nombre d'indices semblent évoquer l'apparition de nouvelles tendances de gestion des risques, à savoir la confection des cadastres des risques et la volonté d'appréhender de façon globale les risques. Ces deux points pourraient constituer autant de pistes de réflexion à poursuivre.

Impulsion des catastrophes

Il est frappant de voir à quel point ce sont à chaque fois des catastrophes qui sont déclencheurs de la mise en place de mesures de gestion du risque ou de leur amélioration. Sans l'impulsion donnée par les catastrophes, la gestion du risque n'en serait pas à ce niveau de précision. Pour les risques naturels, ce sont les avalanches de l'hiver 1950-1951 qui ont été le déclencheur d'une politique générale en matière de risques naturels (OFEFP, 1999, p. 6). Plus récemment, c'est notamment l'inondation de Brigue (1993) qui fait référence, ainsi que l'avalanche d'Evolène (1999) qui a

fortement marqué les esprits. En matière de risques technologiques majeurs, ce sont comme en France la catastrophe de Seveso en 1976, puis Schweizerhalle (Bâle) en 1986 qui ont conduit à la mise en place de l'OPAM. À chaque fois, les catastrophes servent de repères et mettent en évidence les forces et faiblesses du dispositif existant.

Séparation spatiale des sources de risque et des objets menacés

Les mesures de gestion des risques se basent toutes sur un idéal : les sources de risque devraient être suffisamment éloignées des objets menacés pour que ceux-ci ne soient pas endommagés en cas d'accident. Cela entraîne l'émergence d'un principe de base sur lequel se fondent tous les textes de gestion des risques : s'efforcer de garder une certaine distance entre les sources de risque et les objets menacés. En pratique c'est difficile à réaliser, surtout en Suisse qui est un pays densément peuplé. L'aménagement du territoire tente d'offrir des instruments pour garantir cette distance, comme le mentionne Seiler (1996). Premièrement, la planification précoce et la détermination des emplacements appropriés pour les sources de risque important (planification positive) ; deuxièmement, la délimitation de zones spécifiques : cela suppose la détermination de zones (zones de crues, zones d'avalanches, etc.) dans lesquelles certaines sources de risque ou objets menacés ne sont pas admis ou uniquement sous certaines conditions (par exemple : mesures de sécurité supplémentaires). La question est de s'interroger si ce principe de base est suffisant ou si d'autres principes, non strictement liés à la distance, ne pourraient être mis en avant pour gérer les risques, comme nous le suggère au point suivant la notion de « risque urbain ».

Élaboration d'une perspective plus globale de gestion des risques ?

Il est frappant de constater que les risques sont encore gérés selon leur origine (naturel, industriel, etc.) et non en fonction des territoires qu'ils

touchent. Il n'existe par exemple pas de gestion spécifique aux risques liés au milieu urbain (on parle de plus en plus de « risques urbains » comme d'une catégorie de risques à part entière, cf. Dubois-Maury et Chaline, 2002), sachant que la population suisse vit à 50 % dans les villes (Bassand et al., 2001). Deux arguments plaident pourtant pour une vision plus large des risques. D'une part, l'accumulation et le regroupement de plusieurs risques sur un territoire : une crue peut inonder un entrepôt chimique, entraînant dans son flux les produits qui y sont stockés ; une explosion dans une fabrique d'explosifs peut endommager des citernes avoisinantes et provoquer l'écoulement de leur contenu ; un tremblement de terre peut faire éclater une conduite ou endommager un barrage ; un éboulement peut couper un cours d'eau et causer une inondation... Les risques ne se limitent pas à leurs catégories et les risques naturels peuvent causer des risques technologiques majeurs et vice-versa.

D'autre part, du point de vue de l'aménagement du territoire, les objets menacés sont surtout les zones dans lesquelles les hommes séjournent en permanence ou régulièrement, en particulier les zones d'habitation, les zones de construction d'utilité publique (établissements sociaux, hôpitaux, écoles, installations sportives, etc.), les zones commerciales (centres d'achats, centres commerciaux), les zones industrielles, les campings, les gares, etc. Dans cette perspective, le risque

collectif causé par un élément du territoire joue un rôle déterminant : toutes les sources de risque ayant une influence sur les objets se trouvant dans un espace déterminé doivent être prises en considération.

Élaboration de cadastres des risques

Parmi les nouvelles tendances observées, il est intéressant de noter l'obligation juridique de cartographier le risque. Il ne s'agit plus seulement d'élaborer des cartes de dangers (par exemple risque d'avalanche), mais de créer de véritables cadastres des risques selon la terminologie officielle utilisée. Cette mise en relation sur un même document des dangers (leur source, leur potentielle étendue) et des vulnérabilités humaines (habitat, plan d'occupation des sols) est un pas en avant. Il dénote une nouvelle attitude, qu'on pourrait qualifier de « proactive » face aux différents risques. Il s'agit de tenter d'anticiper toujours plus en amont l'émergence de risques et d'éviter qu'ils ne se transforment en catastrophe. Ce constat est valable autant pour la question des sites contaminés que pour celle des entreprises soumises à l'OPAM. Du côté des risques naturels, la volonté est de lier plus explicitement la prévention de plusieurs risques naturels simultanément (et non pas de les traiter sectoriellement, considérant les avalanches d'un côté et les crues de l'autre).

Bibliographie

- BASSAND M. et al. 2001, « La Suisse et son territoire à l'horizon 2030 », *Territoires 2020*, n° 3, p. 155-166.
- BELLANGER F. 2002, « La gestion administrative des risques en Suisse », *Annuaire européen d'Administration publique*, vol. 24, p. 301-321.
- DUBOIS-MAURY J., CHALINE C. 2002, *Les risques urbains*, Paris, Armand Colin.
- NOVEMBER V. 2002, *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*, Berne, Peter Lang.
- OFEFP (ed.) 1999, *Apprivoiser le risque d'avalanches. Les enseignements de l'hiver 1999*, Berne.
- OFEF, OFAT et OFEFP (ed.) 1997, *Prise en compte des dangers dus aux crues dans le cadre des activités de l'aménagement du territoire*, Berne.
- OFEFP (ed.) 2001a, *Sites contaminés : recenser, évaluer, assainir*, Berne.
- OFEFP (ed.) 2001b, *Sites contaminés, cadastre. Établissement du cadastre des sites pollués*, Berne.
- OFEFP (ed.) 2002, *Environnement suisse. Politiques et perspectives*, Berne.
- SEILER H.J. 1996, « Diminuer les risques grâce à l'aménagement du territoire », *Territoire & Environnement*, p. 14-27.

Résumé

Lorsque nous examinons les risques d'un point de vue spatial, et en particulier du point de vue de l'aménagement du territoire, deux grandes catégories de risques ont suscité d'importantes mesures de gestion : les risques naturels et les risques industriels, et à l'intérieur de ceux-ci, essentiellement les risques technologiques majeurs ainsi que les sites contaminés. Ces mesures passent, notamment, par la création de cartes de dangers et de cadastre des risques. Il apparaît que la gestion des risques est basée sur deux principes : premièrement, le rôle des catastrophes. Elles permettent à chaque fois de réajuster les mesures de gestion créées en matière de risques. Deuxièmement, la nécessité de prendre des mesures d'espacement entre la source de risques et les objets menacés et là, le rôle de l'aménagement du territoire prend toute son importance. La question qui se pose alors est de savoir s'il n'y a pas lieu, devant la densité de la population suisse ainsi que l'accumulation de différentes catégories de risques sur un même territoire, d'envisager de manière plus globale la gestion des risques et de les traiter en fonction des territoires qu'ils affectent et non de leur seule source. C'est du moins la tendance qui semble se dessiner actuellement.

Mots clés

Risques naturels, risques technologiques majeurs, sites contaminés, Suisse, législation, aménagement du territoire.

BEAUCHARD J., *Génie du territoire et identité politique*, Paris, L'Harmattan (« Administration Aménagement du territoire »), 2003, 144 p.

Quelles peuvent être les représentations territoriales qui permettent d'associer l'individu et le collectif dans une unité à trois niveaux : local, national, européen ? Comment le patrimoine territorial, au milieu des flux et des échanges, se recompose-t-il, se défait-il ? En rapport à la dispersion des représentations territoriales, l'identité politique française se métamorphose et change de nature : elle n'est plus unitaire mais multiple. Elle implique une action politique particulière : le génie du territoire, à la fois esprit du lieu et savoir faire participer.

BONISSOL C., *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire*, Journal officiel (Avis et rapports du Conseil économique et social), n° 14, 2003, 182 p.

L'évolution des fonds structurels rythmée par les grandes étapes de la construction européenne. La réforme de 1999 et la nouvelle programmation 2000-2006. Fonds structurels et aménagement du territoire : un effet de levier ; la complémentarité contrats de plan - fonds structurels ; les difficultés ; les mesures prises pour une meilleure gestion des fonds. La mise en œuvre : des applications en France (Alsace, PACA, DOM-TOM, Corse) et dans les autres États membres. Réformer les fonds structurels pour un meilleur aménagement du territoire ? : le contexte de l'élargissement de l'Union européenne et ses implications ; les orientations de la Commission européenne, des pays membres, du CIADT du 13 décembre 2002.

BOUTET A., FOUCHIER V., GALMICHE C., *La contractualisation territoriale. Capitalisation bibliographique*, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2003, 160 p., cartes, tabl.

Origines de la notion de contractualisation territoriale et difficultés de définition. Quarante ans de coopérations publiques à vocation territoriale en France : de la planification négociée à la contractualisation territoriale. Négociation et contractualisation : des pratiques fréquentes en Europe. Mythes et réalités de la contractualisation territoriale.

CARAYON B., *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française (« Rapports officiels »), 2003, 176 p.

Au mois de janvier 2003, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a demandé à Bernard Carayon de « dresser un état des lieux sur la façon dont notre pays intègre la fonction d'intelligence économique dans son système éducatif et de formation, dans son action publique et au sein du monde des entreprises » et de formuler des recommandations visant à valoriser cette fonction. Ce rapport rend compte du travail accompli et présente une série de 38 propositions (définir le « périmètre stratégique » de la performance globale de la France, favoriser les « guichets uniques de l'information », conforter la DST dans son rôle majeur en matière économique, créer un droit du secret des affaires, à caractère civil et/ou pénal, créer un centre d'analyse et de prévision interministériel...). Il est complété par des annexes.

CNASEA, DATAR, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES, CONSEIL RÉGIONAL DE MIDI-PYRÉNÉES, *Contrats et territoires : quelle place dans les futures politiques rurales européennes ?*, Actes du colloque européen de Toulouse les 6-7 novembre 2002, Issy-les-Moulineaux, CNASEA, 2003, 271 p., bibliogr.

Les politiques rurales s'orientent progressivement vers des interventions de plus en plus adaptées aux spécificités des territoires. Cette nouvelle approche modifie sensiblement les modalités de mise en œuvre des interventions publiques, les partenariats et le rôle des acteurs. À ce titre, le contrat apparaît comme un outil privilégié pour accompagner l'émergence de projets de territoires et promouvoir un développement durable.

COUR DES COMPTES, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 2003, 290 p.

La Cour des comptes s'efforce de prendre la mesure de l'état de déconcentration des compétences et des crédits, dix ans après les textes qui en avaient décidé le principe.

DATAR, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, Paris, La Documentation française (« Étude prospective »), 2003, 64 p., cartes.

Le monde rural a cessé d'être marqué par l'exode et le déclin. Avec l'évolution de la société, c'est une autre France rurale qui émerge, porteuse de nouveaux atouts et de nouvelles attentes. Trois ensembles désormais se distinguent : les « campagnes des villes » où les conflits d'usage deviennent fréquents ; les « campagnes les plus fragiles » qui requièrent un effort de solidarité ; les « nouvelles campagnes » où les dynamiques émergentes doivent être appuyées.

Cette évolution, positive sur bien des points, comporte néanmoins un risque : la France rurale de demain aura-t-elle des ressorts propres de développement ou sera-t-elle condamnée à servir d'annexe urbaine pour apporter aux villes ce qui leur fait défaut ? Pour refuser l'inacceptable de ce scénario, la DATAR propose dans ce rapport une démarche volontariste, inscrite dans une stratégie de développement rural durable.

CROZET Y., MUSSO P., dir., *Réseaux, services et territoires – horizon 2020 -*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube (« Bibliothèque des territoires »), 2003, 261 p.

Ce livre est une réflexion collective et prospective autour des secteurs de l'énergie, des transports et des technologies de l'information et de la communication ; ces trois secteurs présentent des homologies fonctionnelles : importance des réseaux, poids du secteur public, missions de service public, caractère collectif des biens et services, problématique commune de régulation et d'accessibilité... Les auteurs exposent les tendances, les incertitudes dans ces domaines et la méthode de construction des scénarios. Ils identifient ainsi les enjeux intersectoriels et territoriaux et formulent des recommandations pour l'action publique en présentant cinq scénarios globaux.

GODRON J., *Le territoire stratégique : nouveaux enjeux et clés de réussite du développement économique décentralisé*, Paris, L'Harmattan (« Questions contemporaines »), 2003, 487 p.

La décentralisation impose au territoire trois enjeux majeurs : richesse, performance, développement. S'il a été beaucoup écrit sur le territoire et sur les stratégies économiques, jusqu'ici personne ne disposait de la vision d'ensemble et de l'approche transversale pour résoudre concrètement les problématiques stratégiques propres au développement territorial. L'auteur de cet ouvrage démonte le processus du développement, livre des solutions inédites et rigoureuses, des outils innovants et simples d'emploi, des analyses créatives et concrètes.

GROSETTI M., LOSEGO P. eds., *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, France, Espagne et Portugal*, Paris, L'Harmattan, collection « Géographies en liberté », 2003.

Cette étude très originale repose sur un programme de recherche Interreg conduit en France, en Espagne et au Portugal. Les auteurs expliquent comment le système universitaire de ces trois pays a progressivement innervé les territoires en dehors des grands centres universitaires historiques. Ainsi, l'enseignement supérieur est devenu un service de proximité. Cependant, les contributions insistent aussi sur les blocages du mouvement en raison de l'arrêt de la croissance des effectifs ou encore de politiques nationales restrictives. Des statistiques originales permettent de lire la carte de la recherche qui suit les évolutions de la carte universitaire. L'ouvrage s'appuie sur de nombreuses études de cas et présente des synthèses très informées.

HEURGON É., LANDRIEU J., coord., *Des « nous » et des « je » qui inventent la cité*, Colloque de Cerisy, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube (« Prospective du présent »), 2003, 313 p.

Ce livre présente les travaux d'un quatrième Colloque de Cerisy « Prospective d'un siècle à l'autre ». La première partie propose les conférences des personnalités qui, à partir de leurs savoirs critiques et de leurs interrogations prospectives, ont permis de nourrir la réflexion collective. La seconde partie de l'ouvrage présente des expériences. L'idée étant de mieux connaître et de faire connaître l'inventivité de formes plurielles d'action collective pour construire un savoir partagé et prospectif de l'agir ensemble dans la cité.

LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2003, 454 p., bibliogr.

Les villes sont soumises à des pressions contradictoires : mobilité, tensions sociales, pauvreté, immigration, mondialisation des entreprises, enchevêtrement des pouvoirs et des politiques publiques qui conduisent à la fragmentation. Pourtant, au sein des villes européennes, des acteurs, des groupes, des organisations se mobilisent pour réinventer des processus d'intégration, renforcer les sociétés urbaines et organiser des modes de gouvernance au sein desquelles les élus et les gouvernements urbains jouent un rôle important.

LEVET J.-L., dir., *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, Paris, La Documentation française, 2003. 205 p., tabl.

Ce rapport propose, pour la première fois en France, un diagnostic global du dispositif d'aides aux entreprises et le situe par rapport à l'évolution de celui des principaux pays développés et à l'interprétation des aides publiques dans le régime communautaire. À partir d'une grille de lecture théorique et de l'analyse empirique, il propose un ensemble de réflexions sur l'évolution de la gouvernance du système d'allocation, de contrôle et d'évaluation, ainsi que sur ses finalités possibles.

LEURQUIN B., *La vocation de services des pays. Guide - Repères méthodologiques*, Paris, La Documentation française (« Services et Territoires »), 2003, 153 p., cartes.

Ce guide est articulé en deux parties :

1. *Une présentation succincte de l'appareil législatif et réglementaire confiant aux pays une « vocation de services », complémentaire à leur vocation de développement durable économique et social. En faisant entrer « les services aux habitants » dans la dynamique de projet puis dans le champ des politiques contractuelles, les textes en vigueur conduisent les acteurs partenaires des pays à élaborer un « projet de services de pays » que les procédures (charte et contrat) ont officialisé.*
2. *Un guide méthodologique pour élaborer un schéma de services du pays (comparaison de l'offre et de la demande de services sur le territoire), puis un projet de services (choix stratégiques et priorités) pour les populations du pays.*

Construit à partir d'exemples de terrain choisis sur la base d'expériences conduites dans le cadre des pratiques nationales et européennes, ce guide décrit les étapes de la démarche, les critères à prendre en compte, les contacts à nouer... pour aboutir à des propositions concrètes à soumettre au dialogue contractuel, puis à mettre en oeuvre à différents niveaux de pertinence territoriale.

LÉVY J., LUSSAULT M., dir., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1033 p.

Ce dictionnaire offre la synthèse des concepts et des méthodes de la géographie d'aujourd'hui. Il a été construit pour mettre en évidence une conception intégrée et cohérente du discours géographique, sans pour autant taire la diversité des approches possibles des phénomènes spatiaux.

Les entrées, à forte dimension critique, sont classées en quatre catégories :

1. *Théorie de l'espace : notions et concepts fondamentaux de la géographie*
2. *Épistémologie de la géographie : traduction de la démarche de réflexivité de la géographie, sur son objet, son histoire, ses découpages internes, ses relations avec les autres aspects de la connaissance et de la pensée*
3. *Penseurs de l'espace : galerie de portraits de chercheurs, géographes ou non*
4. *Champs communs : outils communs à l'ensemble des sciences sociales, parfois à l'ensemble des sciences.*

LUCHAIRE Y., LUCHAIRE F., *Décentralisation et constitution. Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Paris, Economica, 2003, 68 p.

La loi constitutionnelle n'a pas décentralisé la République mais elle permet d'y procéder. Dans quelles conditions et dans quelles limites ? Cet ouvrage étudie l'organisation de la République, le rôle nouveau des collectivités territoriales, le renforcement de l'intervention du citoyen, la recherche d'une plus grande autonomie financière et la nouvelle organisation de l'outre-mer.

MATTEI M.-F., PUMAIN D., coord., *Données urbaines* (vol. 4), Paris, Economica, 2003, 433 p., cartes, tabl., graph., bibliogr.

Des spécialistes, mobilisés par une collaboration entre l'INSEE et le CNRS, apportent des idées nouvelles et des points de vue nuancés sur des questions d'actualité, parfois sensibles, comme celles de la cohésion sociale ou du sentiment d'insécurité ; sont aussi exposés dans ce livre les principes nécessaires à la compréhension des effets des nouvelles lois sur l'intercommunalité, ou des exigences du développement urbain durable ; les tendances les plus récentes de l'évolution des économies urbaines sont également analysées, que ce soit du côté de la société des loisirs ou de celui de l'information et de la communication. Des budgets des communes à la pratique de la marche à pied ou du vélo, différents aspects de la vie en ville sont ainsi abordés.

OCDE, *L'entrepreneuriat et le développement économique local. Quels programmes et quelles politiques ?*, Paris, OCDE, 2003, 268 p., bibliogr.

Ce document examine les principales voies par lesquelles la création d'entreprise peut avoir un impact sur l'économie locale, à savoir la création d'emplois, l'accroissement des recettes fiscales, une meilleure offre de services au plan local et des effets positifs sur la motivation. Les facteurs qui découragent l'activité entrepreneuriale dans les zones défavorisées sont également examinés de près. Il présente ensuite un certain nombre de recommandations d'ensemble pour l'action des pouvoirs publics au plan national et local portant sur trois grands thèmes : stratégie, financement et conception des programmes.

PERRIN D., MALET J., *Rapport d'évaluation sur les politiques de développement rural*, Paris, CGP, 2003, 479 p., bibliogr.

Les politiques de développement rural esquissées depuis près d'un demi-siècle ont connu une forte inflexion au cours de la décennie 1989-1998. Ce rapport étudie 12 lois et 59 dispositifs opérationnels (mesures, fonds ou programmes). Il analyse l'évolution contrastée de différentes catégories d'espaces ruraux identifiés grâce à une typologie mise au point à cet effet. Il évalue la cohérence et la pertinence des dispositifs mis en place en éclaircissant leurs logiques respectives et formule des recommandations pour l'avenir.

SÉNAT, *La ruralité, un atout pour demain à défendre ensemble*, Colloque au Palais du Luxembourg, le 28 mai 2003, Paris, Sénat (« Les colloques du Sénat »), 2003, 171 p.

La ruralité est-elle encore agricole ?/ Le partage de l'espace. La fracture rurale.

Cette rubrique a été réalisée par Isabelle Poirat du service documentation de la Datar.

Imprimé en France par EMD S.A

53110 Lassay-les-Châteaux

N° Dossier : ?????/????? - Dépôt légal : ??? 2004

