

Vie scientifique

« Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques »

Compte rendu de colloque (Paris, 16-17 Juin 2005)

Daniel Terrasson

Agronome, CEMAGREF, Direction scientifique, 50 avenue de Verdun, 33612 Cestas cedex, France

Ce colloque était organisé dans l'esprit, maintenant bien rodé, dans lequel le ministère de l'Écologie et du Développement durable conçoit le dialogue entre la recherche scientifique et les acteurs de l'action publique autour d'une question finalisée. Il intervenait en clôture d'un programme pluriannuel de recherche centré sur la prévention des risques naturels et technologiques, et donc sur ce qui se passe avant et après la crise, mais pas pendant celle-ci. Ce programme avait permis de financer trente projets de recherche relatifs à trois thématiques : la mesure des risques, leur appropriation par les acteurs et l'organisation de la décision publique. Le colloque était conçu de façon à sortir des logiques académiques, qui restent dominantes dans la réalisation des projets de recherche finalisée. Il ne cherchait donc pas à restituer l'intégralité des travaux, mais à répondre à cinq questions choisies en concertation entre le conseil scientifique et le comité d'orientation du programme : 1. Peut-on dire le risque ? 2. Y a-t-il beaucoup d'acteurs réellement impliqués dans la gestion du risque ? 3. Quelle appropriation effective des outils mis au point par la recherche ? 4. Au-delà des discours convenus, que fait-on en matière de retour d'expérience ? 5. Que tirer d'expériences étrangères ?

Le colloque a réuni une assistance très diverse comprenant des élus, des professionnels, des fonctionnaires de différentes administrations, des chercheurs et des responsables associatifs. Il a suscité des débats très animés grâce, notamment, aux fortes personnalités des présidents des deux instances du programme : Claude Gilbert et Philippe Huet. Il est également la traduction

de l'implication des agents du Cemagref qui ont assuré la coordination de ce programme : Jacques Joly et Anne-Paul Mettoux.

La première session, « Peut-on dire le risque ? », abordait de fait deux sujets. Elle a d'abord permis de mettre en évidence les problèmes soulevés par la désignation du risque. On retiendra l'intervention de Claire Arnald qui souligne les difficultés à exprimer les dommages sur une échelle intelligible à tous. S'il existe des échelles pour décrire l'événement (échelle de Beaufort, par exemple) et des évaluations physiques a posteriori des dommages (nombre de morts, dégâts aux infrastructures...), il est par contre nettement plus difficile d'approcher les impacts fonctionnels (paralysie des transports, etc.) ou sociaux. Au cours du débat, Y. Le Bars estime qu'on ne peut pas dire le risque seul, sauf à s'inscrire dans une logique de risque zéro. Dire le risque impose une réflexion sur les bénéfices qui sont liés tant à l'acceptation d'un risque (pourquoi vit-on en zone inondable ?) qu'à l'énonciation par les autorités des mesures qui sont prises pour le prévenir. L'exposé de Philippe Blancher montre, par ailleurs, qu'il existe des risques connus mais non pris en compte, comme celui du transport de matières dangereuses, qualifié par Claude Gilbert de « risque orphelin », d'autres sur lesquels le dialogue est toujours plus compliqué, comme le risque nucléaire.

Le second sujet concernait les implications de l'énonciation du risque sur sa perception et sa gestion. Nous retiendrons en particulier l'exemple du stockage de résidus miniers d'uranium à propos duquel Claire Mays montre que la relation au risque reste très malaisée, même si c'est une préoccupation forte pour les habitants. Bernard Picon observe, de son côté, le décalage symbolique créé

Auteur correspondant :
daniel.terrasson@bordeaux.cemagref.fr

par la qualification de la Camargue comme « espace naturel » et ses conséquences sur la gestion des digues, qui tend alors à être négligée : la nature ne peut être que « belle et bonne ». Nous retiendrons également que ce n'est pas parce qu'un risque est dit qu'il est pris en compte ; des exemples ont été cités, comme le sida, dont la dangerosité était connue bien avant que les instances politiques et administratives n'acceptent de le considérer, ou le transport de matières dangereuses évoqué précédemment. Valérie Godfrin souligne également les conséquences de la loi du 22 juillet 1987 obligeant à informer le citoyen sur les risques existants et sur les mesures de sauvegarde. Il s'avère que ces textes fonctionnent à sens unique : la population est paradoxalement peu sensibilisée, voire déresponsabilisée, et le décalage se creuse avec la jurisprudence qui invoque de façon croissante la responsabilité de la victime parce qu'elle est aussi tenue de s'informer.

Claude Gilbert conclut en soulignant que dire le risque et le gérer renvoient à des acteurs et à des attitudes différents. Dire le risque, c'est traiter de l'extraordinaire, de l'imprévisible, alors que gérer le risque, c'est faire entrer cette notion dans les processus routiniers des administrations.

La seconde session s'interrogeait sur la participation de la société civile à la prévention des risques. Dans un contexte souvent conflictuel et fortement marqué par des questions de partage des responsabilités, les exposés montrent les tâtonnements engendrés par l'accroissement de l'intervention de la société civile dans la prévention des risques. Ces tâtonnements sont particulièrement bien illustrés par le cas de l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondations dans le Val-d'Oise, présenté par Cyril Bayet. Partant de l'idée que la responsabilité vient avant tout d'une insuffisante prise en compte des phénomènes par les sociétés civiles locales, l'action publique visait initialement à imposer des servitudes après un effort de pédagogie. La montée des oppositions, y compris parmi les élus, a conduit à une transformation du dispositif procédural. D'une opposition intérêt particulier/intérêt général, le débat public s'assimile ensuite à une territorialisation du processus de définition de l'intérêt général. Il conduit à rechercher la conciliation d'intérêts coprésents. Ces évolutions tendent à se généraliser dans les procédures de prévention des risques. Nous retiendrons également trois présentations, dont celle, plus théorique, de Bertrand Munier qui propose une typologie des conflits et en déduit quelques éléments pour faire avancer les négociations sur les risques. Vinrent ensuite les réflexions de Geneviève Decrop sur l'émergence des associations de victimes dans un contexte où le statut de victime, paradoxalement recherché, permet de se défaire de ses responsabilités. Pierre-Benoît Joly propose, quant à lui, une évaluation des dispositifs participatifs, laquelle montre qu'il n'existe

pas de dispositifs miracles et que le contexte a une influence prédominante. Il souligne notamment le paradoxe observable dans le débat public sur les OGM qui a abouti à une polarisation croissante des opinions, alors que l'élaboration d'un consensus en était attendue.

La troisième session, consacrée à l'appropriation des outils, est de fait revenue sur la plupart des thèmes abordés dans la précédente. Dans sa conclusion, Claude Gilbert constate que deux déplacements ont été faits. D'une part, il faut être conscient que l'amélioration des outils et la précision des modèles pour la gestion est un leurre : le problème est de disposer d'outils robustes qui permettent à des profanes de s'investir. D'autre part, la gestion du risque, ce n'est pas seulement s'occuper de danger, mais avant tout permettre la confrontation des points de vue et des intérêts contradictoires afin de favoriser l'émergence d'un compromis. Les limites des outils cartographiques issus de la recherche sont illustrées par l'exposé de Daniel Delahaye. Gilles Hubert observe la faible appropriation des plans de prévention du risque (PPR) qui créent des rapports complexes entre l'État qui impose, les élus qui mettent en avant leurs défauts et la population qui, très généralement, les ignore. Rachel Vanneville montre les conséquences de l'investissement du juridique dans la scène du risque, avec l'appropriation par le juge administratif du principe de précaution, ce qui l'a rendu opérationnel alors que les textes réglementaires n'ont jamais été publiés. Cette appropriation conduit à renforcer les obligations administratives sur les procédures, mais aussi sur le fond, car le juge entre dans le bien-fondé des décisions. Elle renforce aussi, dans le domaine scientifique, la pensée dominante en privilégiant les opinions les plus anciennes ou les plus utilisées.

La quatrième session était consacrée à une autre question qui fait l'objet d'un discours convenu : la nécessité du retour d'expérience, ou REX dans le jargon technico-administratif. Cette pratique a été illustrée par divers exemples. On retiendra surtout l'analyse très fine des conditions de sa réussite présentée par Jean-Luc Wybo. Pour qu'elle soit instructive, il est indispensable, notamment, de dissocier l'analyse de l'événement de la recherche des fautes, de sortir de la médiatisation, de rechercher toutes les connaissances, et pas seulement celles des experts, et enfin d'organiser le retour des conclusions vers l'ensemble des acteurs. J.-L. Wybo note également que la tendance est de s'intéresser en priorité aux grosses crises, mais que ce n'est pas de cela qu'on apprend le plus en raison de l'implication de la justice qui se saisit des informations et nuit à la transparence des entretiens. Claude Gilbert indique, par ailleurs, qu'il existe de fortes différences culturelles avec des pays comme, par exemple, le Québec où le retour d'expérience est entré dans les pratiques courantes : lorsqu'il n'est pas inscrit dans les procédures, il devient un enjeu en soi.

En conclusion, je reprendrai la formule de Philippe Huet, qui constatait que « la scène du risque avait plutôt bien fonctionné au cours de ce colloque », avec un dialogue nourri entre la recherche et les nombreux acteurs présents impliqués dans la prévention de ces risques. La métaphore du théâtre est d'ailleurs apparue de façon redondante au fil des débats, scène sur laquelle les acteurs sont en position extrême : responsabilité des responsables, savoir des experts, opposition du public. On

ne peut cependant s'empêcher de noter la très faible participation des spécialistes de l'aléa parmi les scientifiques présents : faut-il y voir un comportement utilitariste des chercheurs, les difficultés de l'interdisciplinarité, ou les progrès qui restent à accomplir pour réellement appréhender le risque dans sa globalité ?

Les lecteurs qui voudraient en savoir plus sur ce programme peuvent consulter le site du MEDD : www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=1115