

## **La gestion territoriale des risques urbains, un outil de développement durable ?**

### ***Penser les risques urbains***

Les cours de sociologie urbaine relatent « la ville inquiète », « la ville incertaine », « la ville ambivalente ». Violences urbaines et pollutions environnementales semblent s'y côtoyer, mais aussi quartiers exclus et nuisances sonores ; mesure de qualité de l'air et saturation sociale des espaces publics ; montée du chômage, du communautarisme et dysfonctionnements des services urbains en réseau. La liste est longue où les politiques de la Ville et celles de développement durable rencontrent la question des risques environnementaux, sanitaires ou industriels. Cette concentration d'inégalités et/ou de nuisances, conséquence par accumulation historique des enjeux urbains de la ville industrielle du 19<sup>ème</sup> siècle, est flagrante dans le cas français, et plus scandalisante encore dans les métropoles des pays en voie de développement.

Le milieu urbain exacerbe les risques. Leur présence est inéluctable, ce qui ne signifie pas que la ville soit « délétère »<sup>1</sup>, c'est-à-dire insalubre et nuisible. La ville induit des risques, mais ne s'y réduit pas. Le modèle de la ville tentaculaire, globale, concentrant activités, emplois et populations se diffuse universellement<sup>2</sup>. D'une part, la ville fait partie intégrante d'un réseau territorial complexe, générateur inhérent de risques, et, d'autre part, elle peut être atteinte dans son organisation sociale, économique et politique par l'occurrence d'un danger, interne comme externe, naturel ou industriel. Le risque urbain est défini comme l'ensemble des risques liés au territoire de la ville, c'est-à-dire à la fois les « risques manufacturés » (BECK, 2003) et les risques pouvant survenir sur l'espace urbain. Ceux-ci ne se limitent pas aux risques naturels et technologiques. L'espace urbain juxtapose à la fois des risques territorialisés, inscrits dans un espace délimité (incendie, éboulement) mais aussi des risques de réseau touchant un nombre indéfini d'acteurs (risque aérien, ferroviaire, informatique) ; et enfin, des risques diffus, dont l'espace d'impact ne peut être circonscrit tels que la pollution de l'air ou la légionellose<sup>3</sup>.

Fabriquer la ville durable est aujourd'hui, d'une part, un enjeu d'innovation administrative et politique et, d'autre part, un ensemble d'actions concrètes et d'expériences menées. En tant que danger ou phénomène néfaste, plus ou moins prévisible, ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer dégradation, perte ou tout autre dommage<sup>4</sup>, le risque se définit par cet aléatoire, cette probabilité de l'accident<sup>5</sup>. L'espace d'impact, quand il peut être prévu, correspond rarement à un périmètre administratif délimité. La gestion des risques, tout comme les politiques de développement durable, sont un régime du contradictoire et de l'incertain. L'enjeu de l'action publique est de s'adapter à cette contingence, à cette complexité postmoderne (ASCHER, 2001).

### ***L'organisation administrative locale de la gestion des risques***

Notre étude porte particulièrement sur l'action publique municipale et intercommunale : la Communauté urbaine de Nantes Métropole, « mission Risques et Pollutions » sous la direction de M. Joël GARREAU ; la Ville de Lyon et la communauté urbaine du Grand Lyon, respectivement « mission Sécurité et Prévention » et « mission Risques Majeurs », sous la direction respective de MM. PASINI et DELACRETAZ.

---

<sup>1</sup> Expression de Sabine BARLES dans son ouvrage *La Ville délétère*, Coll. Milieux, Ed. Champ Vallon, Paris, 1999.

<sup>2</sup> Sur le cas particulier des villes européennes, lire LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003.

<sup>3</sup> GALLAND Jean-Pierre, *Calculer, gérer, réduire les risques : des actions disjointes ?* Annales des Ponts et Chaussées, n°105, janvier-mars 2003.

<sup>4</sup> Petit Larousse 2002

<sup>5</sup> Nous nous distancions en ce sens des définitions des géographes qui voient dans le risque une représentation sociale du danger autour du quel un groupe social se mobilise.

A partir des données recueillies sur ces terrains<sup>6</sup>, nous allons :

- 1) présenter les enjeux communs à ces deux politiques intersectorielles :
- 2) voir comment les services locaux de gestion des risques y répondent
- 3) et d'essayer de comprendre les liens entre l'organisation publique du développement durable et de la gestion de risque.

Nous émettons l'hypothèse que certains enjeux et certains paradoxes propres aux politiques intersectorielles se retrouvent dans l'action publique de développement durable et de gestion des risques. Une question focus en ressort : Comment penser la durabilité face à l'instantanée (gestion des crises) et à l'incertain (aléa) contemporains ?

## I- Des enjeux communs

### *Des quartiers de cumuls*

La ville trop exposée aux risques n'est pas durable. Dans l'espace territorial français, des quartiers fragiles et vulnérables existent aux abords des grandes villes. Ces espaces de marginalisation cumulée concentrent chômage, difficulté d'intégration, déscolarisation, échecs des politiques de prévention sanitaire et sociale... Face aux pressions financières inflationnistes du foncier, il n'est pas rare que ces quartiers soient implantés sur des territoires à risques :

- risques industriels liés d'une part à la localisation périphérique à proximité des grands axes de communication (nuisances sonores, qualité de l'air, transports de matières dangereuses, ligne à haute tension.. ; exemple : *Val d'Argent, Argenteuil*), mais aussi à la proximité de zones d'activités et donc d'emploi (risques industriels de tout genre : fuite toxique, explosion, écoulement... ; exemple : explosion de l'usine *AZF, Toulouse*);
- risques naturels liés notamment à une localisation en zones inondables, sur des sols instables, sur des cavités (exemple : *Balmes lyonnaises, Lyon*) ;
- dégradation des services en réseaux augmentant problème de salubrité et d'hygiène publique, ceci allant des services d'eaux usées à réseaux électriques fournissant lumière et chauffage.

Selon Jacques THEYS, « le cumul des risques environnementaux et industriels, mais aussi urbains et sociaux dans des quartiers dépotoirs » doit interpeller les politiques de développement durable afin de s'interroger sur la durabilité des situations en proie à une vulnérabilisation sociale et urbaine grandissante<sup>7</sup>.

### ***1-1 Définitions : proximité et limites de l'analyse comparative des politiques de développement durable/gestion des risques en terme d'action publique locale***

L'utilisation inflationniste des appellations de « développement durable » et « gestion des risques » appellent au préalable un effort de définitions.

Le risque est un terme polysémique, fondamentalement philosophique et politique. Communément, le risque est l'éventualité, la probabilité de l'accident en tant que situation dangereuse susceptible d'entraîner des pertes. Une lecture étymologique montre que le mot « risque » provient du latin *resicare*<sup>8</sup>, qui signifie couper le cours des choses, l'ordre établi, le quotidien par la survenance imprévisible d'un danger ; et du grec byzantin

<sup>6</sup> A ce stade d'avancement, je n'ai analysé que des services administratifs de gestion des risques et non des missions de développement durable. Je me base donc, d'une part, sur les conclusions du mémoire de DEA Mutations Urbaines et Gouvernance Territoriale « les capacités de régulation d'une gestion transversale et multipartenariale des risques dans l'action publique locale » et, d'autre part, sur la problématique de travail de thèse engagée sur « la structuration administrative des services intercommunaux de gestion des risques ».

<sup>7</sup> THEYS *L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale* Par Jacques Theys, Publié le 23/09/2002 ; site de la revue électronique Développement Durable et Territoires, [www.revue-ddt.org/dossier001/D001\\_A05.htm](http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A05.htm)

<sup>8</sup> DUBOIS Jean, MITTERAND Henri et DAUZAT Albert, *Dictionnaire étymologique*, Larousse, Paris, 2001.

*rhizikon* « hasard »<sup>9</sup> ou plus précisément le solde gagné par chance par un soldat de fortune, ce qui introduit la notion de gain potentiel. En effet, Le Larousse (1992) définit le risque par l'attente de conditions de succès, « en assumant la responsabilité de quelque chose, d'une entreprise » c'est-à-dire osé, licencieux. Nous nous situons tout de suite dans le débat autour d'un risque valorisable ou non. Au cœur de cette ubiquité, le risque est ici entendu comme un danger face auquel l'action publique se mobilise, qui l'appréhende globalement comme une contrainte de gouvernement. Le terme de risque est mobilisé dans des situations où se croisent un aléa, c'est-à-dire un danger, et des enjeux humains, économiques, naturels, patrimoniaux... La gestion des risques sera l'action de prévenir les dangers internes et externes, d'assurer la sécurité du territoire, ainsi que celle des citoyens, afin de contrôler le fonctionnement urbain et d'en réduire les vulnérabilités.

Le développement durable serait, selon la définition du rapport BRUNTLAND (1987), « agir de manière à satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures de satisfaire les leurs ». C'est le passage dans les priorités d'action, publique dans notre cas, de la rentabilité économique à court terme à une efficacité allocative à long terme ; de la recherche de l'égalité sociale à celle d'une efficacité distributive ; et de la stricte conservation des richesses à une équité environnementale. Le développement durable a deux histoires : la première explique comment se réalise le prolongement logique des théories écologistes dans les réflexions sur le développement (ZACCA, 2002) ; la seconde privilégie la notion de rupture, d'innovation du concept et sa portée politique (RIST, 1996). Selon Jacques THEYS, la première définition est un peu réductrice, car le rapport BRUNTLAND est une véritable rupture historique. Le développement durable est représenté dans sa forme explicative de stratégie des « Trois E ». Les projets doivent pouvoir prendre en compte les facteurs environnementaux (préservation des ressources à long terme, prévention des risques), les facteurs économiques (efficacité et maintien de la croissance) et les facteurs éthiques ou sociaux (principe d'équité sociale, de non-ségrégation)

L'histoire du développement économique, social et politique crée des défis communs entre politique de développement durable et gestion des risques. Comment expliquer le rapprochement opéré par les théoriciens et les gestionnaires publics entre ces deux définitions ?

Les conséquences de la croissance démographique et économique sur l'environnement, l'essor productif et la diversité des besoins (agricoles, industriels, énergétiques, hydrauliques, technologiques) pèsent de plus en plus sur l'exploitation des ressources naturelles : elles se raréfient, ce qui vulnérabilise les territoires. L'augmentation des demandes s'accompagne d'une exploitation accélérée de l'environnement. Les modes de production et de consommation de la société industrielle et post-industrielle portent atteinte aux patrimoines collectifs, aux grands équilibres de l'écosystème, génèrent des comportements de gaspillages. Ils menacent aussi les conditions mêmes de la vie en augmentant l'occurrence de risques. Le changement d'attitude vers une prise en compte raisonnée de l'environnement et des données culturelles dans l'économie résulte d'une nouvelle appréhension des "externalités". Le risque apparaît comme le mal social global qui déstabilise l'activité économique, complique l'exercice de l'activité politique et fragilise la confiance sociale entre citoyens et institutions<sup>10</sup>. Le paradoxe est flagrant entre, d'une part, progression du sentiment d'insécurité et, d'autre part, amélioration de la sécurité et de l'hygiène par les progrès des sciences et des savoir-faire. Une étude en terme de rationalité expliquerait ce point, mais ce n'est pas notre sujet.

Le risque apparaît alors comme un système de pensée, un nouvel axe d'appréhension des externalités des systèmes (économiques, territoriaux) de production et

---

<sup>9</sup> Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, Paris, 2002.

<sup>10</sup> NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques*, Les voies du Droit, PUF, Paris, 2003.

d'exploitation, et aussi comme une ressource politique, une catégorie d'action publique. La fin de la foi scientifique dans le risque zéro interroge les nouveaux modes de gouvernement. En 1993, le Ministère de l'Équipement fait paraître les actes de son deuxième séminaire « sécurité-risques-insécurité »<sup>11</sup> dans l'ouvrage *Les insécurités urbaines*. Le discours tenu encourage une gestion des risques transdisciplinaire et globale pour répondre à l'omniprésence de la probabilité de dysfonctionnements. L'administration des risques<sup>12</sup> est un processus d'amont en aval, englobant les phases de prévision et de prévention, de maîtrise et de gestion de crises, de retours d'expériences et d'évaluation.

L'objet d'une politique publique est la résolution de problèmes par l'élaboration d'un système d'action concret au sein duquel des acteurs vont mobiliser des ressources diverses au service de stratégies de pouvoir<sup>13</sup>. On ne parle donc pas aujourd'hui de « politique publique du risque » mais les domaines d'action publique sectoriels - risques naturels et risques technologiques principalement - sont nombreux. Si les politiques de développement durable et de gestion des risques ont des enjeux communs à relever, reste à se demander, à l'instar des réflexions soulevées par Jacques THEYS, si la surabondance de politiques transversales convergentes aide à la définition d'objectifs clairs et à l'élaboration d'actions spécifiques ?

### ***1-2 Agir sur l'incertain***

Comme nous l'avons vu, les politiques publiques de développement durable et de gestion des risques cherchent la mise en place à solutionner les conflits d'objectifs posés à l'action publique. Les politiques intersectorielles doivent gérer l'emboîtement et la coordination des compétences juridiques croisées des collectivités. En effet, les défis de la gouvernance complexe peuvent être résumés :

- *l'accumulation de territoires* (géographique, institutionnel, vécu). Questionner les rapports sensibles et pragmatiques portés aux territoires incite les politiques publiques à se situer dans un espace choisi, ou du moins décidé et donc qui doit pouvoir être argumenté, expliqué. Plutôt que de proposer des réponses, cette intervention posera des pistes de questionnement sur le rôle que peuvent jouer les intercommunalités dans ce débat.

- *la superposition des systèmes d'acteurs*. Le processus de métropolisation, la régionalisation dans le cadre de l'élargissement européen, mais aussi le redémarrage des dynamiques de décentralisation ainsi que les revendications des collectivités locales bouleversent les frontières traditionnelles inter et intra-étatiques. Ces mouvements de recomposition des territoires institutionnels permettent à l'action publique locale de repenser son organisation politique, administrative et juridique.

- *l'empilement de différentes temporalités d'action* : entre prévention et anticipation, maîtrise et opérationnalité, appréhension de l'urgence et travail de mémoire, quelles peuvent être les formes acceptables permettant de faire travailler ces domaines ensemble ?

L'organisation de nouveaux outils, voire de modèles, de gestion, de régulation et de coordination sont au cœur de nos interrogations, mais aussi de nos observations antérieures lors du travail de recherche en DEA. La transversalité dans la gestion locale et multiterritoriale présente-t-elle une approche renouvelée de l'action publique ? Permet-elle de résoudre les contradictions spatio-temporelles ? On entend par « transversalité » la prise

---

<sup>11</sup> *Les Insécurités Urbaines*, actes du séminaire II « sécurité-risques-insécurité », Ed. STU, Paris, 1991.

<sup>12</sup> L'administration des risques est le terme ancien de management des risques, peu utilisé en France pour ses connotations bureaucratiques, dérive communes du terme webérien, mais largement répandu dans le management en Amérique du Nord. Nous l'utilisons ici en synonyme de « gestion ».

<sup>13</sup> Selon la définition de Michel CROZIER, c'est un « espace d'échanges finalisé entre acteurs, constitutif de relations de pouvoir en fonction de ressources mobilisées » Les politiques publiques constituent un cadre normatif d'action, un ensemble de mesures concrètes, comme un financement, des textes de loi ou un personnel administratif et politique. Ensuite, une politique publique est l'expression de la puissance publique. Il y a toujours une notion de décision ou d'allocation de ressources, de nature plus ou moins autoritaire, basée sur le principe de relations dissymétriques entre l'État et les citoyens. Enfin, elles constituent un ordre local, instaurant une régulation des conflits entre les administrés, image d'une construction d'un rapport au monde, d'un référentiel selon Pierre MULLER.

en compte de la connexité des disciplines, des territoires, des acteurs en tant que nécessité pragmatique de gestion et exigence procédurale de réflexivité<sup>14</sup>.

Mais ne doit-on pas se ranger, avec ses détracteurs, à penser qu'une approche transversale n'invente pas d'outils simples, synthétiques et synthétisants, mais au contraire accroît la sectorisation en multipliant les domaines d'intervention ? Ce thème de transversalité n'est-il qu'un outil « à la mode » tentant de résoudre en vain les complexités inhérentes à une réalité culturelle, sociale, économique ou politique ? Ces questions ont leur importance scientifique et théorique.

- *La coopération est désormais résolument multiniveaux.* Les politiques publiques sont largement territorialisées, c'est-à-dire que les territoires sont les cadres de l'action publique et des coopérations entre acteurs<sup>15</sup>. Les négociations sont ponctuelles, réparties par site. Une analyse cloisonnée par territoires tend à provoquer des dysfonctionnements en cascade.
- *Les études d'acteurs sont souvent sectorisées.* Les logiques territoriales, les intérêts particuliers, les stratégies d'ensemble et les finalités d'action sont rarement interreliés. Si l'étude paraît théorique, les conséquences sont pourtant visibles au quotidien.
- *Les temporalités de la gestion des risques sont strictement séparées :* un temps pour la gestion, un temps pour la crise et un temps pour les bilans. Ce cloisonnement masque la nécessaire prise en compte du processus général de décision. Les choix des acteurs et leurs conséquences ne peuvent être isolés dans le temps.

### **Conclusion**

La volonté d'une étude comparative de la genèse des structurations des services administratifs de développement durable et de gestion des risques permettrait d'étudier les différences de prise en compte des enjeux, les outils de solution apportés et les orientations choisies. Le développement durable ou la gestion des risques jouent-ils ce double rôle, d'une part, de catalyseur de transversalité des domaines publics d'intervention et, d'autre part, d'illusion motrice permettant l'innovation des pratiques administratives ?

## **II – L'organisation des services administratifs de gestion des risques dans les collectivités locales**

### ***Les expérimentations de gestion transversale***

La recomposition des territoires institutionnels permet d'appréhender le développement durable dans de nouveaux espaces géographiques, politiques, administratifs et juridiques. En France, certaines municipalités et EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) se réapproprient l'organisation mutualisée des services publics administratifs. En s'intéressant à leur validité institutionnelle, notre but est de *comprendre en quoi il y a, ou non, avancée théorique sur la transversalité dans l'action publique locale et en quoi il y a, ou non, expérimentations concrètes.*

#### ***2.1 Des territoires transcalaires***

Cette expression utilisée par Valérie NOVEMBER dans *Les territoires du risque*, signifie, qu'en plus de croiser des territoires géographiques différents, la gestion des risques engage des espaces politiques et vécus disparates, voire discordants.

L'auteur invite à prendre en compte la connexité entre territoire physique et risques. En constante évolution, le territoire subit de plein fouet les dynamiques aléatoires des

<sup>14</sup> La transversalité peut être appréhendée comme une réponse technique et scientifique de régulation à un problème donné, une réponse de gestion face à de nouveaux objectifs propres à la gestion des risques, une réponse de flexibilité face à un environnement instable. Elle se caractérise par ses caractères de réflexivité, d'innovation et de coopération.

<sup>15</sup> Il serait d'ailleurs pertinent d'interroger sur la validité normative ou non des territoires comme espace *a priori* de résolution, d'expérimentation, de coopération...

risques. Bien que certains dangers se caractérisent par une absence de limites spatiales, les accidents surviennent néanmoins sur des espaces concrets. La gestion des risques, au delà des connaissances techniques, statistiques, météorologiques ou géomorphologiques, exige une sensibilité, une attention portée aux évolutions territoriales. Ghislaine MAGNE, responsable de la direction « Sécurité civile et Sécurité du public » explique d'ailleurs : « *On se doit, et ça c'est ma conviction, de connaître les entreprises, le tissu industriel de petites et moyennes entreprises également (...) Nous sommes là aussi pour faire de l'analyse de tissu urbain.* » La gestion des risques est un exercice de réceptivité des constantes et des fractales territoriales, un rapport renouvelé au « local ». Lieu de réalisation du lien social, d'enracinement identitaire ou de démocratie de proximité, l'espace local offrirait des réponses adaptées, situées, « à taille humaine », atouts recherchés, ou du moins espérés, par les politiques et les populations.

Une interrogation demeure cependant : ces territoires géographiques et vécus du risque peuvent-ils être rendus compatibles dans un périmètre institutionnel ? Les services administratifs révèlent un véritable manque de ressources humaines, financières et techniques, notamment dans les moyennes et les petites communes<sup>16</sup>, tout au moins leur éparpillement. Généralement, chaque ville gère « ses » risques territoriaux isolément des communes, sans cohérence entre les politiques de prévention et de gestion de risque. Les responsables administratifs souhaitent une gestion supracommunale<sup>17</sup> qui permettrait, tout d'abord, une mutualisation des moyens, des savoirs-faire et ensuite qui rentabiliserait le matériel, nécessaire mais onéreux et finalement rarement utilisé. Des économies d'échelle seraient réalisées et de nouvelles capacités d'investissements seraient offertes.

Si le consensus se fait autour des potentiels bienfaits, la forme des partenariats et l'identité transcommunale sont variables. Selon nous, le moment de l'élaboration d'objectifs est plus important que l'attribution *a priori* d'un périmètre institutionnel ou géographique. Pourtant, le fait que l'idée de regroupement communal fasse son chemin prouve que les attentes existent.

## **2.2 La recherche de coopération entre niveaux décisionnels**

L'administration des risques, qu'elle soit européenne, nationale ou locale, est aujourd'hui face à plusieurs centres de décisions administratifs et plusieurs acteurs institutionnels. Les niveaux communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux et nationaux sont sollicités, parfois tous de concours<sup>18</sup>. Le manque de cohérence constaté pose un problème d'égalité et d'équité territoriales mais aussi de risque organisationnel et d'effet domino. Michel BARDOUILLET fait l'observation suivante : « *On ne peut pas s'en sortir, il est impossible que les villes travaillent chacune pour elle alors que le problème peut venir de chez le voisin. A partir du moment où une rivière ou un fleuve traverse plusieurs communes, il est évident que les désordres vont toucher plusieurs communes.* » L'intervention concomitante de pôles politiques et administratifs appelle une clarification du jeu d'acteurs.

Le jeu d'acteurs impliqués dans la gestion des risques paraît si alambiqué qu'en dresser un tableau est en soi un pari. Nous avons procédé à l'étude de deux systèmes d'acteurs : celui au sein de la collectivité entre les services administratifs communaux et intercommunaux en présence. Le second comprend une quantité difficilement dénombrable d'acteurs, dans lesquels se retrouvent principalement l'Etat, ses services déconcentrés, la collectivité locale et la société civile.

- Au sein des services administratifs, qu'ils soient transversaux ou sectorisés, la gestion des risques a un rôle interservice de pilotage des dossiers, un rôle de transmission

<sup>16</sup> Livre blanc des risques majeurs dans les collectivités territoriales, document élaboré par le CNFPT et l'ENACT, 1990.

<sup>17</sup> Dans le sens d'un pôle de communes agglomérées, pas strictement en terme d'EPCI.

<sup>18</sup> Nous n'avons eu à aborder les implications internationales uniquement dans le cas de la transposition de la directive européenne SEVESO. Ce simple exemple montre que l'Union européenne est aussi source de droit en matière de gestion de risques.

et de coordination entre les acteurs des services administratifs d'intervention - soit les services techniques urbains de type voirie, assainissement, déchets ou droits des sols, soit le développement urbain comme l'aménagement du territoire, la politique de la Ville ou les politiques d'agglomération. A la fois techniciens et experts, il est difficile de savoir si ce rôle entre-deux est vécu comme valorisant ou non. En effet, le constat du manque de moyens démontre le manque de reconnaissance véritable dans les organigrammes des collectivités. Cette carence concerne non seulement les ressources humaines et techniques mais aussi politiques et juridiques. Au-delà des revendications budgétaires, un portage politique et une base de compétences légales sont nécessaires pour assurer le respect de la réglementation et pour assumer les responsabilités des élus. Les responsables de services pointent l'absence « d'élus synthèses », c'est-à-dire d'élus référents, de porte-parole, de représentation politique. Dès lors, le maire apparaît comme le recours naturel face aux situations de crise. Il est considéré comme l'acteur principal de la vie municipale, identifié et repéré de tous. La préoccupation de sécurité des citoyens nécessite une présence quotidienne, une véritable culture de la disponibilité au public. Le maire est face à un nombre croissant de demandes, d'attentes et d'objectifs contradictoires sur le territoire de sa commune, comme l'implantation d'entreprise ou la préservation de zones dites à risque. Or, le manque de moyens mis à la disposition de l'aide à la décision en gestion de risques renvoie le maire à une kyrielle de responsabilités juridiques qu'il ne semble plus pouvoir différencier.

- Les cellules locales de gestion des risques s'inscrivent aussi dans un système d'acteurs externe à leur collectivité. Ce système est diffus et marqué par les relations entre le préfet et le maire. Les pénuries de moyens, de légitimité politique ou les superpositions de compétences juridiques vont cristalliser les revendications de chacun autour d'un même objectif : obtenir une répartition stricte des responsabilités pour garantir une unité de commandement<sup>19</sup>. Le maire exerce son pouvoir sous le double contrôle politique, d'une part, du conseil municipal et administratif, d'autre part, du représentant de l'Etat dans le département. Le préfet dispose d'un pouvoir de police générale qu'il exerce ainsi dans les mêmes domaines en cas de carence, de silence, de défaillance des maires et lorsque l'espace menacé excède la superficie de la commune. Inscrit dans le jeu global des acteurs nationaux et locaux, les services de gestion des risques peinent à assurer au maire une position stable et clairement définie dans un système aux compétences juridiques et aux responsabilités administratives et pénales désunies<sup>20</sup>. Leurs ressources apparaissent dérisoires pour recouvrir la prévention des risques et la protection des populations au quotidien. L'Etat, par la présence du préfet et des services déconcentrés (en grande partie : DDE, DRIRE, DDAF et DIREN), reste garant de la sécurité des citoyens sur le territoire.

Autour de ce binôme gravite un nombre instable d'acteurs externes, publics et privés. Or, certains mécanismes de coordination sont en crise<sup>21</sup> et s'inscrivent dans un système assez étanche. La force des messages médiatiques influence l'ordre d'importance, publique et politique, des risques. Les rapports de force entre acteurs y sont en partie corrélés. D'un autre côté, les projets législatifs de participation citoyenne se heurtent à un système complexe. Alors que la loi BACHELOT de juillet 2003 crée les CLIC (comités locaux d'information et de prévention autour des zones à risques), les responsables peinent à entrevoir les modalités de la participation. L'organisation de la gestion des risques devrait

---

<sup>19</sup> Cette analyse se base essentiellement sur le contenu des entretiens. Malgré l'axe donné aux relations élu et préfet, nous n'avons que peu pu nous appuyer sur l'ouvrage dirigé par Claude GILBERT, ce dernier abordant surtout la répartition des compétences pré-crisis, lors de crises et post-crisis. Nous n'hésitons cependant pas à en éclairer nos résultats.

<sup>20</sup> Le premier acte législatif de grande ampleur du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile instaure une première répartition des rôles selon la formule : « les risques quotidiens aux maires, les risques majeurs à l'Etat ». Plus de quinze années après, la loi sur la modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 confirme le rôle de direction des préfets dans la préparation et la gestion des crises. Côté financement, le projet édicte de nouveau : « à risque quotidien, moyens de secours quotidiens ; à risque exceptionnel, solidarité nationale ».

<sup>21</sup> Par exemple, les dysfonctionnements récurrents entre cabinets d'experts/d'audit et collectivités.

se pencher sur une répartition des territoires, des compétences mais aussi des cultures de travail.

### **2.3 Le dilemme des temporalités**

L'administration publique est face au défi de l'incertain. La gestion des risques doit être à la fois une protection d'urgence contre les dangers et un centre de prospective pour les populations. Sa fonction s'étire entre ces temporalités : face aux catastrophes, un principe d'action dans un temps court, que les administrés voudraient infiniment bref ; et celui de la prévention à long terme, de l'étude, de la projection dans l'avenir.

Lors des entretiens, Georges PASINI, directeur général de la Prévention et de la Protection pour la Ville de Lyon, nous explique que les directions « sécurité » et « hygiène-santé » fonctionnaient ensemble auparavant. Cette fusion n'a pas duré. La division s'est refaite entre « *ce qui pouvait tuer tout de suite, c'est du risque et ça relevait de la sécurité, et ce qui pouvait tuer un peu plus longuement, c'était de l'environnement* ». Les professionnels de la sécurité et de l'hygiène-santé se sont retrouvés sur des temporalités d'action différentes. « *Bien qu'il y ait des urgentistes chez les médecins qui peuvent agir très rapidement, nous avons une culture de l'urgence dans cette direction qui fédère, qui est commune (...)* Devant un certain nombre de problèmes, on s'est trouvé un peu déphasé en terme de culture et de fonctionnement face à des médecins qui, sur les problèmes de l'hygiène, avaient des perspectives beaucoup plus longues, ce qui faisait un décalage en terme d'activités, de mode de fonctionnement. » Les temps de l'action sont différents entre l'action et la prévision, mais aussi les réflexes, les méthodes et les logiques d'appréhension des risques. La gestion des risques se diviserait, d'un côté, avec une culture de l'urgence de la sécurité qui conditionnerait aux façons de faire décrites comme « problème-solution-action », et, d'un autre côté, avec les préventeurs environnementaux ou sanitaires qui seraient, quant à eux, dans l'analyse, la réflexion et la décision élaborée.

Ce cloisonnement tient du dilemme contemporain de l'incertitude dans le temps face auquel est confronté le décideur. Il ne peut supposer les caractéristiques du risque parfaitement connues. Peut-il faire de la « prévision opérationnelle » ? La gestion des risques se heurte aux difficultés de quantifier les probabilités et pose le problème du *timing* optimal de l'intervention. Faut-il attendre d'avoir la certitude de l'occurrence du risque avant d'agir<sup>22</sup> ? Tant que le risque ne se réalise pas, l'acteur révisé à la baisse la vraisemblance de ce risque dans sa gestion (GOLLIER, 2002). Deux séries de paramètres individuels en théorie microéconomique expliquent cette attitude : les comportements développent une aversion des risques et une préférence temporelle pour le présent, horizon décisionnel privilégié.

### **Conclusion**

Les dilemmes de durabilité et de vulnérabilité, de temporalité et de localisation de l'action publique, de coopération partenariale et de projet dans le long terme sont posés aux politiques publiques qui recherchent la transversalité des disciplines d'intervention, la gouvernance multiniveau et la coopération entre les actions des acteurs. Il existe une dynamique de recherche de transversalité dans l'action publique locale. Ces services administratifs proposent une nouvelle typologie et définition risques urbains. L'existence même de structures dédiées aux risques au sein des organigrammes est en la preuve. Elles sont à la fois vitrine des formes opérationnelles possibles, des guides d'exemples possibles et des laboratoires d'expériences. De nouveaux profils multidisciplinaires professionnels sont recherchés, privilégiant dialogue et concertation. Une gestion supra communale qui apporterait mutualisation des moyens, des savoirs-faire, rentabilité du matériel et autres économies toujours en l'élaboration.

---

<sup>22</sup> C'est bien la question, le débat et finalement les décisions actées par le principe de précaution.



### III - Dans quelle mesure l'étude du développement durable peut éclairer l'analyse de l'organisation administrative et politique de gestion du risque ?

#### *Comprendre les liens*

Que l'entrée par le développement durable soit un terrain propice pour une gestion territoriale des risques est tout d'abord un constat de terrain. Les services de gestion des risques sont souvent intégrés aux politiques environnementales et de développement durable. Les collectivités positionnent la gestion des risques dans les directions Environnement/Santé. L'autre tendance est de classer les services de gestion des risques avec la Sécurité/Protection publique. Nous nous demandons si le développement durable jouait ce double rôle de catalyseur de transversalité des domaines disciplinaires d'intervention publique et d'illusion motrice permettant l'innovation des pratiques administratives ?

Le modèle de croissance industrielle porte atteinte à l'environnement, notamment en créant des risques graves sur le territoire. La prévention des risques est nécessaire pour continuer à prévenir, maîtriser et remettre en état les situations de crise. Elle serait curative là où le développement durable serait préventif. Elle travaille à l'internalisation des risques de rupture du développement. La gestion des risques oeuvrerait à la préservation des milieux, urbains et ruraux, et le développement durable en assurerait la pérennité. La question qui porte débat aujourd'hui porte sur les options amélioratives et les changements proposés. La gestion des risques comme le développement durable étant accusés par certains économistes (LATOUCHE, 2004) de contribuer au maintien d'un modèle de croissance fondé sur l'accumulation des richesses, destructeur de la nature et générateur d'inégalités sociales. « Durable » ou « soutenable », le développement demeure dévoreur du bien-être.

De nombreuses thématiques sont conjointes aux deux analyses.

- La même vision du développement et le constat commun de la polarisation inégalitaire des risques questionne les modalités de la prise en compte des besoins des générations futures. Comment pouvons-nous anticiper les modes de vie, de consommation, d'habitat de demain ? Comment appréhender les risques futurs alors qu'il est déjà difficile d'anticiper ceux d'aujourd'hui ? L'action publique de prévention et de prospective est encore mal définie dans les collectivités locales où la logique d'intervention d'urgence prévaut. Les réponses sont compartimentées et les conséquences peu globales. Le paradoxe commun aux deux politiques, qui s'établit dans le traitement préventif des risques, est que le gage de réussite d'une action de prévention se constate par le non-événement, par l'absence de visibilité des conséquences du programme engagé.

- Les nouvelles formes de l'action publique sont au cœur de ces préoccupations. Comment créer des liens entre politiques sectorielles sans nier l'ensemble de leurs caractéristiques professionnelles, culturelles, organisationnelles... ? Il y a un souci commun d'interroger les marges de capacités de régulation d'une démarche processuelle de transversalité. Une gestion transversale offrirait un espace renouvelé de redéfinition et de réflexivité, impliquant un rapport à l'innovation et d'adaptation à une réalité globale. Dans ce cadre, l'organisation structurelle, identitaire et interactionniste peut-elle être considérée comme un outil permettant l'articulation entre le local (naissance identité administrative pluridisciplinaire) et le global (gouvernance territoriale des risques). Elle ne peut pas être une condition a priori. C'est une conséquence de l'action.

- Sans tomber dans ce qu'Alain BOURDIN appelle la « vulgate localiste »<sup>23</sup>, c'est-à-dire la valorisation systématique des entités territorialisées dans l'action publique, il s'agit de

---

<sup>23</sup> BOURDIN Alain, *La question locale*, PUF, Paris, 2000.

prendre l'occasion offerte par la dynamique des politiques intersectorielles de type développement durable ou gestion des risques pour mener *une réflexion sur le rôle du territoire local*. Les responsables administratifs plaident pour une gestion d'agglomération réelle, qui dépasserait les limites actuelles des communautés urbaines citées. Cela permettrait en effet de prendre en compte tout ce qui constitue l'urbanité pour faire face aux risques. Le souhait partagé de constituer un pouvoir transcommunal coordonnant des actions disparates des communes et imposant un projet collectif semble toutefois échouer. Les responsables perçoivent un certain comportement casanier de la part des villes qui défendent leur autorité et leurs frontières communales. La question se pose aussi du degré de conscience et de responsabilisation des maires dans une structure supracommunale.

Mathilde GRALEPOIS

#### Références

- ASCHER François, *La République contre la Ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine*, La Tour d'Aigue, Ed. l'Aube, 1998.
- ASCHER François, *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme*, L'aube Intervention, Paris, 2001
- BECK Ulrich, *La Société du risque, sur l'autre voie de la modernité*, Université de Munich, Flammarion, Paris, 2003-
- BOURDIN Alain, *La Question Locale*, PUF, Paris, 2000
- BOURRELIER Paul-Henri, *L'évolution des politiques publiques des risques naturels*, la Documentation Française, Paris, 1998
- CASTEL Robert, *La métamorphose de la question sociale*, Fayard,
- COLLIN Claude, *Risques Urbains*, Ed. Continent Europe, Paris, 1995
- CROZIER Michel - Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Le point, Edition du Seuil, Paris, 1977
- DUBOIS-MAURY Jocelyne, CHALINE Claude, *Les risque urbains*, Armand Colin, Paris, 2002
- GODARD O., HENRY C., LAGADEC P. et MICHEL-KERJAN E., *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*, Gallimard, Folio Actuel, Paris, 2002.
- LATOUCHE Serge, *Survivre au développement. De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Editions Mille et une nuits, Paris, 2004.
- GOLLIER Christian, *L'interaction entre le risque et le temps*, in Les perspectives de la théorie du risque, Revue Risques n°49, mars 2002.
- MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des Politiques Publiques*, Montchrétien, Paris, 1998
- NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques*, Les voies du Droit, PUF, Paris, 2003
- RIST Gilbert, *Le développement : histoire et croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996.
- THEYS *L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale* Par Jacques Theys, Publié le 23/09/2002 ; site de la revue électronique Développement Durable et Territoires, [www.revue-ddt.org/dossier001/D001\\_A05.htm](http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A05.htm)
- THEYS Jacques et FABIANI Jean-Louis (sous la direction de), *La Société Vulnérable*, Presse de l'ENS, Paris, 1987.
- ZACCAÏ Edwin, *Le développement durable : dynamique et constitution*, Peter Lang, Berne, 2002.