

La doctrine publique de prévention des risques et des crises et la question du « public »

Geneviève Decrop,
Sociologue associé au laboratoire PACTE (IEP-Grenoble)

Le « public » est le parent pauvre de la politique publique de prévention des risques naturels et technologiques. Il n'existe en fait que comme destinataire passif d'informations sur les risques encourus. Ce droit à l'information du public a été consacré par la loi du 22 juillet 1987 sur la prévention des risques majeurs. A l'époque, cette disposition était apparue comme une avancée majeure, une innovation démocratique dans le paysage de la prévention des risques majeurs en France. Las, 25 ans plus tard, force est de constater que les résultats de cette grande avancée ne sont pas au rendez-vous ! Les dispositifs d'information de la population sont à la fois très formels et fort peu consistants, en tous les cas, tout à fait impropres à faire progresser dans le pays la culture du risque, comme on l'avait espéré. Mais il faut ajouter que sur bon nombre d'aspects, la politique publique de prévention des risques ne donne pas des résultats très convaincants. Outre le coût toujours plus élevé des dommages liés aux risques naturels, en particulier aux inondations, outre la récurrence de catastrophes majeures dans la dernière décennie (des inondations de la Somme à la tempête Xynthia et aux crues catastrophiques du Var), il faut se rendre à l'évidence que cette politique ne bénéficie d'aucun consensus dans la société. Elle fait même l'objet d'une opposition soit sourde, soit carrément ouverte, en ce qui concerne son dispositif principal, le plan de prévention des risques (PPRN ou PPRT), tant par les élus des collectivités locales que par les habitants des zones concernées par ces plans. Si bien que dans bon nombre

de cas, le PPRN est plus redouté que l'aléa naturel qu'il est censé prévenir. Les lacunes et les faiblesses du dispositif de prévention des risques sont régulièrement épinglees par les missions parlementaires, constituées après la survenue d'une catastrophe sans que rien n'en soit pour autant modifié¹. Au cœur des difficultés et des contradictions de la doctrine publique française relative aux risques naturels et technologiques, il y a, sans conteste, la question du « public », de la population, sous quelque forme qu'on la présente : « acceptation sociale des risques », « mémoire et culture de risque » (perte de...), « perception des risques » (erronées), etc. Mais, comme l'exemple de l'information du public le montre, il serait vain de proposer des mesures nouvelles qui risqueraient de n'être jamais que des emplâtres sur une jambe de bois. C'est dans ses fondements et ses principes qu'il faut interroger la doctrine publique des risques majeurs. Elle repose sur un certain nombre de postulats que rien jusqu'ici n'est parvenu à ébranler et qui pourtant sont hautement contestables. En voici quelques uns.

1. « La population est essentiellement passive, sujette à des comportements irrationnels et, en cas de crise, encline à la panique »

En vertu de ces vérités, très répandues dans les milieux de la sécurité civile, il est fortement recommandé de ne délivrer

que des messages rassurants (par exemple, si un incident se produit dans une centrale nucléaire, ou si un nuage toxique s'échappe d'une usine Sévéso) et assortir tout communiqué émanant de la préfecture du message suivant : « les émanations sont sans conséquences pour l'environnement et la santé des riverains ». On comprend aisément dans ces conditions pourquoi le droit à l'information du public est resté quasiment lettre morte : toute information sur un risque réel peut induire des réactions désordonnées et imprévisibles des individus concernés. En cas de crise, le premier réflexe des cellules de crise, préfectorale ou interne à l'usine concernée, sera de rassurer, de prévenir la panique et d'assurer l'ordre public.

2. « Le risque ne se négocie pas »

C'est un développement du premier point. Seul l'Etat et ses experts, détenteurs de l'intérêt général et de la connaissance, sont en mesure de définir le risque, de le porter à la connaissance des acteurs du territoire, de prescrire les mesures de protection et de veiller à leur bonne application. La population, ses élus, ses associations, ne pourraient qu'interférer négativement dans ce dispositif vertueux. L'irrationnalité, l'ignorance, voire l'influence des intérêts particuliers se conjugueront pour interdire une bonne appréciation des risques réels, objectifs. En effet, la conscience populaire des risques est obscurcie par une perception faussée des risques, subjective. On citera par exemple le cas courant où des

citoyens expriment vis-à-vis des centrales nucléaires une peur irraisonnée, tout en prenant tous les jours la route en toute quiétude, et ce en dépit des vérités statistiques les mieux établies !

3. « Le risque est le croisement d'un aléa et de vulnérabilité »

Cette belle définition, qui n'est pas fautive en elle-même, a cependant donné au champ du traitement du risque une configuration très particulière et in fine assez préjudiciable. Car elle a abouti à distinguer rigoureusement l'aléa, soit le phénomène physique et la « vulnérabilité » soit la part sociale exposée. Chacun des deux termes est perçu comme indépendant et requérant des traitements appropriés et séparés, à tel point qu'on peut dire qu'en France, il y a des « communautés », des réseaux dédiés à l'aléa et des communautés dédiées à la vulnérabilité. En réalité, seules les premières ont acquis une véritable existence sociale.

4. « la prévention des risques repose sur la culture et la mémoire du risque, qui sont malheureusement défaillantes chez les populations urbaines, modernes et individualistes »

En vertu de cet axiome, on postule qu'il existe quelque chose comme « une culture du risque » distincte de la culture en général. Et on s'efforce de la réinsuffler dans les populations à grands renforts de

mallettes pédagogiques pour les enfants des écoles et de documents d'information, imposés notamment lors des transactions immobilières.

Or ces postulats ne sont confirmés par aucune étude sérieuse sociologique ou anthropologique. Certains sont même régulièrement démentis. L'exemple majeur est celui de la panique. Elle n'est attestée par aucun observateur, ni par aucune enquête post-catastrophe. Au contraire, il est abondamment documenté que dans les situations de catastrophes naturelles ou technologiques, ce sont les comportements de solidarité et d'entraide qui prévalent. La grande majorité des personnes victimes de tremblements de terres est secourue par les voisins indemnes et non par les équipes de secours acheminées à grand frais et grand bruit médiatique. Lors de l'ouragan Katrina, contrairement à des rumeurs médiatiques malveillantes, il n'y a pas eu de pillages, mais une auto-organisation de la population pour survivre dans une situation de défaillance totale des pouvoirs publics.

A Toulouse, dans les jours qui ont suivi l'explosion d'AZF, ce sont les habitants et les acteurs de terrain (travailleurs sociaux, médecins de ville etc.) qui se sont mobilisés pour venir en aide aux sinistrés et aux victimes alors que les institutions centrales restaient paralysées. Les exemples sont innombrables².

Le postulat du risque non négociable, comme la définition de l'aléa et de la vulnérabilité ont pour effet de figer une vision du risque, décrochée de la réalité du territoire, une vision où l'aléa se détache dans un isolement qui n'a de réalité que dans l'imagination des docteurs parisiens du risque. Dans le territoire, les risques sont une dimension

parmi d'autres de la réalité vécue par les acteurs et les citoyens.

Ils ont des contreparties positives, car le risque est avant tout espoir de gain (et possibilité de perte). L'avalanche, c'est d'abord de l'« or blanc » et le lit majeur des rivières, des sites propices à l'installation humaine. La vraie question est alors celle qui est posée à une communauté donnée pour qu'elle décide, en toute responsabilité, quel niveau de protection elle est prête à s'accorder à elle-même et à quel prix.

Mais elle ne peut le faire que si elle a les bonnes cartes en main : la capacité et la liberté de l'expertise, le pouvoir de décision et de prescription, la responsabilité financière et en ce qui concerne le coût de la protection et celui des dommages. Elle sera alors en mesure de « négocier » le risque, comme un automobiliste expérimenté « négocie » un virage dangereux.

Dans cette optique, il n'y a pas non plus de « culture de risque » en soi, mais une culture du territoire, ou plus exactement, une relation au territoire, qui se tisse dans le temps où la mémoire des événements passés, négatifs et positifs, ne se sépare pas des attentes et des projets d'avenir, une relation en transformation continue, que les nouveaux venus (générations nouvelles, immigrés, etc.) intègrent et contribuent à façonner.

Ces quelques éléments dessinent, non plus « un public », « une population » en creux, objet de la sollicitude quelque peu pesante de l'Etat central, mais des communautés, des collectivités, responsables de leur devenir, « résilientes » et non plus seulement passivement « vulnérables ».



Sigles

- PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels
- PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques

¹ Voir par exemple, le rapport d'information parlementaire sur « les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia » ou le rapport du Sénat sur les crues du Var de 2010 et 2011.

² Voir Jacques Lecomte, Face aux catastrophes mortelles, la solidarité plutôt que l'égoïsme, in Przulski et alii, Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia, Edition Quae, 2012.