PREMIERS PAS VERS UNE CULTURE DU RISQUE : L'EXEMPLE FRANÇAIS ET LA DÉMARCHE QUÉBÉCOISE

par **Jean-Christophe Blesius** Doctorant, Lab'Urba université Paris Est Créteil ; Boursier, Palladio

À en juger par l'actualité récente concernant la catastrophe de Fukushima au Japon, les villes regorgent de dangers plus ou moins perceptibles. Chaque jour, un citoyen est vulnérable à une multitude de dangers urbains. Ce dernier pourrait-il jouer un rôle dans la mise en œuvre de la sécurité de sa ville ? Les gouvernements étatiques lui en laissent-ils la possibilité ? L'étude d'un cas français révélateur d'un encadrement juridique rigoureux sera complétée par un apport québécois de démarches innovantes[1].

La ville est le siège de nombreux risques se répartissant en plusieurs catégories[2] : les risques dits naturels (inondation, séisme...), technologiques (accident industriel, nucléaire, transport de matières dangereuses), d'épidémies et de pandémies, ceux liés aux infrastructures essentielles (panne électrique) et enfin les risques relatifs aux troubles sociaux (agression, terrorisme). Le risque industriel en site fixe, qui fait l'objet de cet article, est classé au sein de la grande famille des risques technologiques. Bien qu'ils soient responsables de beaucoup moins de victimes et de pertes matérielles que les risques naturels, ces risques industriels sont les plus redoutés, notamment par l'imprévisibilité de leur occurrence. Alors que la notion de culture du risque apparaît dans de plus en plus de discours aussi bien politiques que juridiques, une réflexion s'avère nécessaire afin d'en définir les composantes et d'apprécier son application au sein des États.

LE RISQUE INDUSTRIEL, UNE ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE AU COURS DE L'HISTOIRE ?

Le monde industriel n'est plus seulement une source d'emplois et de richesse comme ce fut encore le cas il y a quelques décennies. Désormais, nous sommes conscients que les installations chimiques, pétrolières et logistiques sont également sources de dangers. Nos sociétés seraient par conséquent passées d'une situation d'aveuglement à une situation de prise en compte des risques industriels de la part des communautés.

L'aveuglement, une trop grande confiance en l'industrie. Au début du XXe siècle, le secteur industriel connaissait son âge d'or, car il fournissait de nombreux emplois et amenait la prospérité économique des territoires. L'idée même de danger était exclue de la conscience collective et on assistait à une véritable confiance dans l'interface homme/

Les Cahiers Palladio

La Fondation Palladio, sous l'égide de la Fondation de France, a pour objet d'assurer le rayonnement de l'industrie immobilière par le développement de la formation, le soutien à la recherche et l'octroi de bourses.

***Réflexions immobilières* ouvre ses portes à la Fondation Palladio pour favoriser le dialogue avec tous ceux qui contribuent à l'élaboration de la Cité.**

1. Article paru à l'automne 2011 dans la revue *Dire*.
2. Centre de sécurité civile, *Politique de sécurité civile de l'agglomération de Montréal*, p. 8, Montréal, 2006.

Au début du xxe siècle, le secteur industriel connaissait son âge d'or. L'idée même de danger était exclue de la conscience collective. Le Titanic, *paquebot réputé insubmersible, symbolisait cette toute-puissance industrielle.*

machine. L'accident du paquebot transatlantique *Titanic* illustre cette situation[1]. En 1912, ce fleuron de la marine britannique était réputé « insubmersible », si bien que rien au monde ne pouvait porter atteinte à ce symbole de la puissance industrielle. Même lorsque des messages informèrent l'équipage d'un danger, aucune mesure n'a été prise pour éviter un éventuel désastre. Cette tragédie, dont les composantes humaines (défaillance, négligence et inconscience) priment largement les composantes naturelles, a provoqué la mort d'environ 1 500 personnes. C'est à la lumière de ce désastre que les individus ont pris conscience des dysfonctionnements potentiels de l'interface homme/machine. Ainsi assistait-on au cours de ce siècle, et à mesure que les catastrophes se produisaient, à une progressive prise en compte de la part des sociétés des risques d'accidents technologiques. D'autres étapes vont en découler, allant de l'identification des dangers à la préparation de l'intervention en cas de sinistre, en passant par la diminution de la vulnérabilité du territoire[2].

Une gestion des risques à cinq phases. La sécurité civile de la ville de Montréal distingue quatre phases dans la gestion des risques[3] : la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement, auxquelles s'ajoute une étape préalable, celle de l'identification. Elles constituent des clés pour une gestion optimale des risques auxquels les communautés sont exposées.

▶ L'identification consistera à avoir une parfaite connaissance de la « source du danger » (une raffinerie par exemple) et de la « cible du danger » (les citoyens). Il s'agira tout d'abord de cerner les événements pouvant survenir (fuite, explosion, incendie) ainsi que le rayon d'impact qui en résultera. Puis on caractérisera avec précision les biens pouvant être touchés, les personnes les plus vulnérables (personnes âgées ou atteintes d'une déficience) et les effets multiplicateurs que peuvent avoir ces éléments sur la source du danger. En effet, pour ne donner qu'un exemple, un accident industriel pourrait provoquer un incendie qui se propagerait sur les habitations avoisinantes.

▶ La prévention pourra ensuite débuter. Il s'agira de diminuer la vulnérabilité des territoires et les effets dévastateurs des installations industrielles. On pensera notamment à intervenir directement à la source en installant, par exemple, des bassins de rétention ou des gicleurs. Il peut également s'agir d'intervenir sur l'urbanisation, en interdisant la construction aux abords mêmes des installations.

▶ La préparation, l'intervention et le rétablissement sont intimement liés. En effet, pour une intervention optimale, il faut une préparation engagée, et la durée du retour à la normale dépendra du degré de préparation de la communauté. Ainsi, la dimension du rétablissement peut s'inscrire à très long terme, comme peut en témoigner l'exemple de la Nouvelle-Orléans qui peine à sortir de cette phase.

1. Patrick Lagadec, *La Civilisation du risque : catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, préface de Jean-Jacques Salomon, Seuil, p. 120, Paris, 1981.
2. Ministère de la Sécurité publique du Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, *Approches et principes en sécurité civile*, MSP, p. 37-50, Québec, 2008.
3. Mary Douglas & Aaron Wildavsky, *Risk and Culture*, University of California Press, Berkeley, 1983.

UNE PRISE EN COMPTE DIFFÉRENTE SELON LES ACTEURS

Comment cette évolution s'est-elle manifestée auprès des acteurs ? Selon Mary Douglas[1], il existerait quatre pôles culturels à l'intérieur desquels s'inscrivent les différents acteurs affectés par les risques industriels. Comment la perception de ces dangers de la part des industriels, des collectivités et des citoyens a-t-elle évolué ?

L'industriel, une collaboration plus manifeste. Il y a encore quelques décennies, cet acteur n'avait qu'un seul but, atteindre ses objectifs de production. On assistait donc à une méconnaissance des dangers et à une trop grande confiance envers les outils de fabrication. De plus, il était hors de question de dévoiler au grand public ce qui se déroulait à l'intérieur de l'enceinte.

Grâce à la réglementation et l'expérience de catastrophes survenues dans le monde entier, l'industriel a ouvert ses frontières et collabore maintenant avec les acteurs extérieurs à son entreprise.

Il doit, par ailleurs, effectuer des études, d'une part pour connaître les dangers afférents à son entreprise et, d'autre part, pour assurer une sécurité maximale des installations et des employés. Même si des conflits d'intérêts peuvent encore survenir de par les divergences de points de vue, cet acteur ne fait plus cavalier seul et doit rendre des comptes à la communauté.

Le pouvoir étatique, une obligation d'assurer la sécurité du citoyen. Certains États se sont progressivement appropriés, par une réglementation de plus en plus stricte, cette thématique. L'exemple de la France est caractéristique de cette prise en charge[2]. En 1917, une loi sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres, accorde une attention toute particulière à l'aspect « source du danger ». Il faudra attendre 1976 pour que la question de la sécurité soit mise au premier plan. Il s'agit de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ce texte indique, entre autres, que les nouvelles installations seront soumises soit à « l'autorisation », soit à une simple « déclaration ». Suite à l'accident industriel survenu à Toulouse en 2001, une nouvelle loi vient renforcer l'arsenal juridique existant : la loi dite « Bachelot » de 2003 relative aux risques technologiques et naturels majeurs. La question de la maîtrise de l'urbanisation autour des sites dangereux est particulièrement importante, puisque l'on pourra assister à l'élaboration de documents indiquant des zones sur lesquelles il est interdit de construire.

Le citoyen, un acteur encore trop en retrait. Au sein des quatre pôles culturels de Mary Douglas se trouve celui des « exclus ». Ces derniers ne pourraient participer à la gestion des risques industriels et n'accorderaient aucun crédit aux campagnes d'information qui leur seraient dispensées. Le citoyen est-il si exclu qu'il en paraît ? Lorsqu'il vit à proximité d'une installation dangereuse, celui-ci pourrait se trouver dans plusieurs situations telles que l'ignorance, l'impuissance ou bien l'attitude combative.

▶ L'ignorance indique qu'il n'a aucune conscience du danger auquel il est exposé, ce qui se traduit par une méconnaissance des mesures de confinement à entreprendre en cas d'accident industriel.

L'explosion de l'usine AZF en France en 2001 est venue renforcer la législation déjà existante.

1. Mary Douglas & Aaron Wildavsky, *op. cit.*
2. Patrick Lagadec, *op. cit.*, pp. 96-98.

▶ L'impuissance se manifeste par une connaissance certaine des dangers, mais les difficultés qu'il peut rencontrer plongeront le citoyen dans une perte de motivation et une résignation, en ayant recours à la si séduisante fatalité.

▶ Avec l'attitude combative, le citoyen est conscient du danger qui l'entoure. Il va également s'impliquer dans une démarche de transmission des connaissances et dans une prise de responsabilités.

Dans la plupart des communautés, les citoyens seraient à peine conscients des dangers que représentent les installations dangereuses. Alors, comment développer une culture citoyenne du risque ? Comment sortir l'individu voisin d'une usine à risque de « l'exclusion », et lui donner un rôle dans la gestion des risques auxquels il est confronté ? Peut-on discerner des différences entre les territoires ?

UNE CULTURE DU RISQUE DIFFÉRENTE SELON LES TERRITOIRES

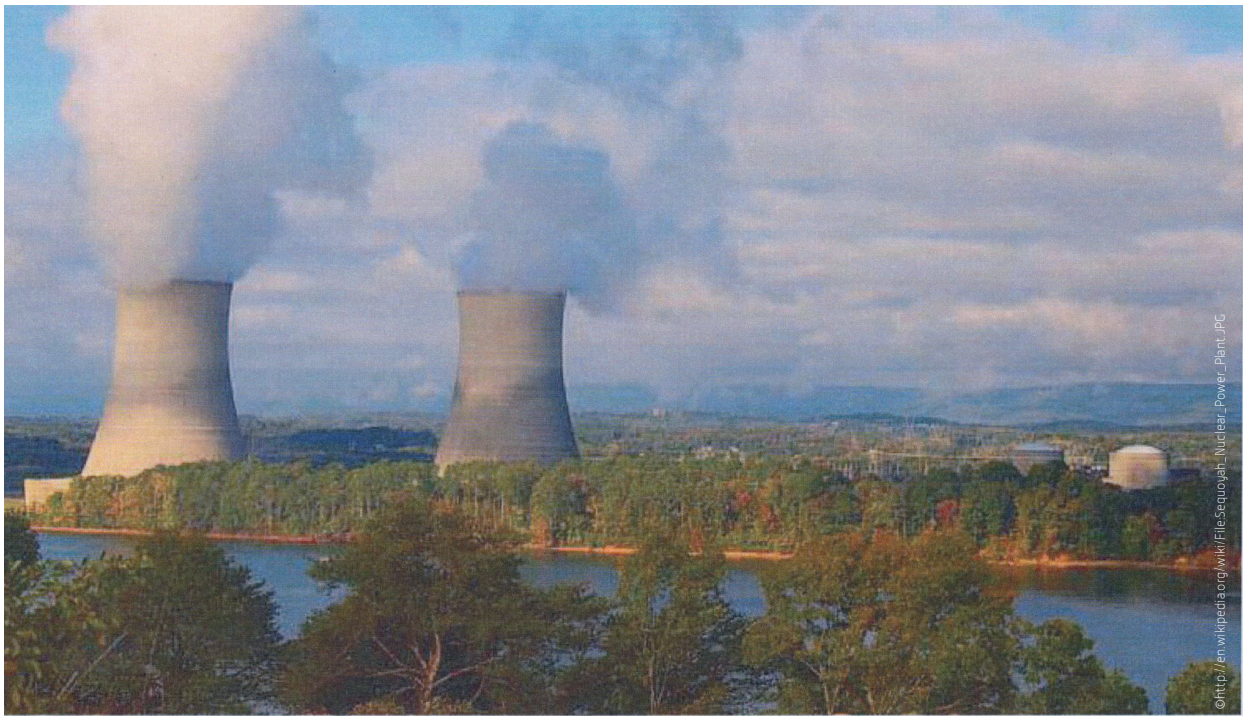
Les riverains des sites à risque, directement affectés, revendiquent à la fois le droit d'être informés et de participer à la décision touchant à la gestion des risques industriels, mais aussi le droit de bénéficier d'un environnement sain où le risque est minimisé. Mais en ont-ils réellement la possibilité ? L'analyse des cas français et québécois permet de déceler des différences notables dans les réponses données aux risques industriels.

La France, un cadrage réglementaire rigoureux. Avec les textes de loi concernant les procédures d'autorisation, les deux directives européennes Seveso de 1982 et de 1996[1] et la loi Bachelot de 2003, la France dispose d'un large arsenal juridique pour traiter de la thématique des risques industriels. Comment ces textes se manifestent-ils à une échelle plus spécifique ?

Outre les réponses techniques visant à supprimer ou à atténuer le danger à la source, il existe des dispositifs de contrôle de l'usage du sol. Ainsi gèle-t-on des terrains constituant un frein pour le développement des communautés[2]. Le citoyen est *a priori* en retrait de toutes ces questions et il est intéressant pour le chercheur d'analyser la manière dont il est affecté par ces interventions. Les outils mobilisés sont d'abord, lorsqu'elle est reconnue d'utilité publique, la procédure de l'expropriation qui prive un individu de sa propriété, contre dédommagement. La préemption constitue le deuxième outil et permet à une collectivité d'acquérir en priorité un bien immobilier ou une parcelle foncière avant tout autre acquéreur. Enfin, le droit de délaissement, dans certains périmètres définis par la collectivité, permet à un individu de mettre en demeure cette dernière d'acquérir ce terrain. Les établissements à plus haut risque font l'objet d'une mise en place d'un CLIC (comité local d'information et de concertation) qui crée un cadre d'échange et d'information entre les différents acteurs dont le citoyen, qui peut à première vue prendre part aux décisions prises dans le cadre de la gestion des risques[3]. Cependant, il est à noter que ces CLIC ne concernent que les établissements à haut risque, soit environ 600, ce qui est peu comparé aux 500 000 établissements classés par la juridiction française. De plus, la vision de l'État resterait prééminente[4]. Cette législation tendrait-elle plus à protéger la place de l'industrie au sein du tissu urbain qu'à redéfinir les droits à la ville des citoyens ? Le droit de jouir de sa propriété serait remis en question sans que cela soit compensé par un réel droit à coconstruire la décision concernant les choix industriels.

L'apport d'une démarche canadienne. En France, où la démarche est qualifiée de *top/down* (du haut vers le bas), outre des possibilités de « céder » son terrain à la collectivité, il existe, au sein des zones à haut risque, des procédures d'information et de participation qui lui permettent d'être omnisciente des dangers en présence. Cependant, les intérêts du citoyen sont-ils représentés au sein des CLICS ? Joue-t-il un rôle dans la gestion des risques, comme riverain ayant droit de participer activement à cette démarche ? L'approche n'est pas la même dans les territoires canadiens caractérisés par une gestion de type *bottom/up* (du bas vers le haut). Cette dernière se manifeste, entre autres, par un État moins présent et une maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risque quasi inexistante. Des dispositifs de prévention viennent compenser ce manque. C'est le cas des très nombreuses mesures de réduction du danger à la source et des actions de concertation existantes autour de cette question. Il existe par conséquent des structures originales qui réunissent tous les acteurs autour de la table (industriels, citoyens, élus municipaux, etc.) matérialisées notamment par les CM-MIC (comités mixtes municipalités-

1. Gilles Bani, « Quelle réglementation autour des sites à risques ? », in *Études foncières*, n° 77, p. 40, déc. 1997.
2. Jocelyne Dubois-Maury, « Risques naturels et technologiques », in *L'ABC de l'urbanisme*, Institut d'urbanisme de Paris, p. 133, Créteil, 2010.
3. Ministère français de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, *Le Plan de prévention des risques technologiques (PPRT) : guide méthodologique*, p. 46, Paris, 2007.
4. M. Chevalier, G. Cantelauve & C. Mazri et al., intervention au colloque « Le risque industriel : une question de sciences humaines et sociales », 24-25 mars, Lyon, 2010 et P. Fournier & M. Leborgne, intervention au colloque cité.



Au Canada, la gestion des risques est inscrite dans une approche bottom/up *qui se manifeste par un État moins présent. Ce sont les dispositifs de prévention qui viennent compenser ce manque.*

industries-citoyens) qui foisonnent au Québec[1], tel que celui de la zone de Montréal-Est où siège le premier comité de la province. Au sein de cette immense zone industrielle, le gouvernement du Canada a octroyé des fonds pour la mise en place d'un programme conjoint de protection civile (PCPC).

Ce programme vise à donner plus de poids à l'individu et, par conséquent, plus de droits à la ville. Grâce aux campagnes d'information et d'éducation (dispensées par exemple dans des établissements d'enseignement primaire) qui se doivent d'être transmissibles au plus grand nombre de personnes, l'individu sensibilisé devient partenaire des acteurs de la gestion des risques et participe de ce fait à la pérennisation du droit d'habiter et de côtoyer ces établissements.

Peut-on concevoir une démarche similaire en France ? Intégrer le citoyen dans des décisions qui viennent « d'en haut » ne donnerait-il pas plus de droits à la ville ?

CONCLUSION : PRENDRE EN COMPTE LES REPRÉSENTATIONS DE LA POPULATION DANS LA GESTION DES RISQUES

Au regard des éléments qui précèdent, les recherches doivent se concentrer sur la place du citoyen dans la gestion du risque et dans sa participation à la décision des réponses entreprises. Il apparaîtrait, en effet, que les campagnes d'information demeurent trop statiques et sont diffusées de manière homogène[2]. Ces dernières, pour la plupart, ne se cantonnent qu'à des conduites à tenir en cas d'accident, au risque de susciter chez les riverains une certaine lassitude ou un manque d'intérêt. Il est nécessaire de prendre en compte les représentations des individus sur cette question, qui n'est d'ailleurs pas statique puisqu'elle varie d'une personne à l'autre selon ses caractéristiques (âge, sexe...) et selon les époques. Il existerait donc un décalage entre le message adressé (statique et diffusé de façon homogène) et la perception effective du risque industriel par les différentes populations. Les recherches en cours permettront d'apprécier les réponses données par les collectivités en matière d'éducation citoyenne et surtout de donner des pistes de définitions d'un terme tant convoité : celui de la culture du risque qui nécessite encore des cadrages sémantiques.

1. Jean-Christophe Blesius, Jocelyne Dubois-Maury (dir.), *La Gestion conjointe du risque industriel à Montréal : la mise en place d'une culture du risque*, mémoire de 2e année de master, Institut d'urbanisme de Paris, 2010.
2. Thierry Coanus, François Duchêne & Emmanuel Martinais, « Risque, territoire et longue durée : vers une "société du risque" ? », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 95, pp. 19-25, 2004.