

**Ministère de l'Équipement, du Tourisme et des Transports**

**D.R.A.S.T.**

**Centre de Prospective et de Veille Scientifique**

## **FIGURES DU PRAGMATISME**

**Complexité, incertitude et prévention des risques.**

**Christine Dourlens**

**CERPE**

**Ministère de l'Équipement, du Tourisme et des Transports**  
**D.R.A.S.T.**  
**Centre de Prospective et de Veille Scientifique**

## **FIGURES DU PRAGMATISME**

**Complexité, incertitude et prévention des risques.**

**Christine Dourlens**

**CERPE**  
**42 Rue Auguste Blanqui**  
**13006, Marseille**  
**91 92 51 71**

Le présent document constitue les résultats d'une recherche soutenue par le Ministère de l'Équipement, du Tourisme et des Transports, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, Centre de Prospective et de Veille Scientifique (lettre de commande n° 93 I 08). Son contenu n'engage que son auteur.

Novembre 1994.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	pg 1
1 Le pragmatisme : une tonalité de pensée..	pg 2
2....Articulée autour de quelques principes communs	pg 5
1. L'ACTION PUBLIQUE PRAGMATIQUE	pg 12
1.1. L'indétermination des finalités	pg 13
1.2. Le repli sur la procédure	pg 17
1.3. Le consensus comme garantie	pg 20
1.4. L'impératif de justification	pg 23
2. LES RISQUES NATURELS : LE PRAGMATISME MALGRÉ TOUT	pg 28
2.1. Une affaire de société locale	pg 29
2.2. La naturalisation des risques naturels	pg 32
2.3. Un pragmatisme raisonné	pg 39
3. LES RISQUES INDUSTRIELS : AU COEUR DE L'EXPERTISE, LE PRAGMATISME	pg 46
3.1. Des intérêts à concilier	pg 47
3.2. La relativisation des normes substantielles	pg 51
3.3. Les équivoques de la négociation	pg 55
4. LA SECURITÉ ROUTIERE : UN PRAGMATISME INTEGRATEUR	pg 62
4.1. L'action normative : l'élimination des facteurs d'insécurité	pg 64
4.1.1. La réglementation des véhicules	pg 64
4.1.2. La réglementation des infrastructures	pg 66
4.1.3. La noramlisation des comportements des conducteurs	pg 67
4.2. Limites des mesures sectorielles	pg 69
4.3. Les politiques pragmatiques	pg 74
4.3.1. Territorialisation des savoirs	pg 75
4.3.2. Les négociations autour de la norme	pg 78
5. L'INSECURITE URBAINE : L'EMPRISE DE L'URGENCE	pg 85
5.1. La crise du mode traditionnel de gestion de la sécurité	pg 87
5.2. L'ajustement de l'offre et de la demande de sécurité	pg 92
5.3. La gestion réactive des risques : éviter le pire	pg 96
CONCLUSION	pg 104

## INTRODUCTION

Dans le domaine de la sécurité, où depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'imaginaire d'une science conquérante semblait s'être largement imposée, et où la croyance en la possibilité d'éradication du risque soutenait la mise en oeuvre de politiques très volontaristes, l'importation de démarches "pragmatiques" retient aujourd'hui l'attention.

En qualifiant de "pragmatiques" des approches ou des formes d'intervention se situant en rupture avec celles, normatives, centralisées et impératives, qui avaient prévalu jusqu'alors, nous nous référons simultanément à deux acceptions du terme. La première, qui est celle du sens commun, renvoie à une attitude prudente et modeste, au sein de laquelle la volonté d'adaptation et de flexibilité se marie avec le goût du concret et la capacité d'auto-critique et de remise en cause. La seconde désigne de manière plus explicite un courant de pensée, historiquement daté, qui est fondé sur le rejet du déterminisme absolu, le caractère pluriel et relatif de la vérité, le rôle fondamental de l'expérience, et le refus de toute transcendance.

Cette double signification du terme rend bien compte des évolutions que l'on peut percevoir dans les divers domaines de la sécurité. Car, en fait,

si les nouvelles manières de penser et d'opérer en matière de gestion des risques se répandent le plus souvent de manière tacite, sans conceptualisation préalable. ni élaboration méthodologique, elles se développent aussi au sein d'un mouvement d'idées plus général, dont l'influence diffuse contribue à façonner, en particulier, les évolutions contemporaines des méthodes et des catégories de l'action publique.

### 1. Le pragmatisme : Une "tonalité de pensée"...

Ce mouvement d'idée puise sa source dans le courant pragmatiste qui voit le jour aux Etats-Unis aux environs de 1870. Cependant, si les influences des fondateurs du pragmatisme que sont Charles Sanders Peirce, William James et John Dewey ne sont pas négligeables dans l'émergence et le développement de ce mouvement, elles ne sont pas, loin s'en faut, directes. Ne serait-ce qu'en raison du fait que, au moment même de son apogée, le pragmatisme que l'on a décrit comme *"la philosophie de la démocratie américaine"*<sup>1</sup> a connu en Europe un accueil mitigé. Et puis aussi parce que le pragmatisme n'a jamais été un courant homogène se développant de manière arborescente à partir d'un pôle fondateur et se ramifiant autour d'idées forces. Au contraire : la complexité et le caractère pluriel du pragmatisme est tel que l'on a pu dire à son propos qu'il *"apparaît moins comme un corpus philosophique que comme un indicateur de tendance"*, ou encore qu'*"une tonalité de pensée"*.<sup>2</sup> Le pragmatisme se présente ainsi plus comme un *"état d'esprit"* que comme un système philosophique bien précis. De fait, un grand nombre de philosophes qui ne se réfèrent pas explicitement à la philosophie pragmatiste en sont pourtant les héritiers. Les proximités ou même les filiations entre le pragmatisme et la philosophie analytique et l'empirisme logique sont avérées ainsi que, d'ailleurs, les influences qu'il a exercées dans le domaine de la philosophie des sciences. Les idées du pragmatisme ont pénétré par capillarité un grand nombre de sphères de la vie intellectuelle. C'est en tout cas ce qu'avance

---

<sup>1</sup> Gérard DELEDALLE *La philosophie américaine. Essais contemporains.* Editions l'âge d'homme 1983`

<sup>2</sup> Michel MEYER (sous la direction de) *La philosophie anglo-saxonne* PUF 1994

Gérard Deledalle dans son ouvrage sur la philosophie américaine : "*Si, à l'exception de William James, tous les promoteurs du pragmatisme en vinrent à refuser l'appellation de pragmatistes, ce ne fut pas parce que, cédant aux attaques auxquelles le pragmatisme était en butte, ils confessaient, ce faisant, quelque erreur de pensée. Ce fut, tout au contraire, parce que, préférant l'esprit à la lettre, ils espéraient, en abandonnant le terme mettre à l'abri ce qu'ils estimaient plus précieux : le principe. Leurs espoirs furent comblés. La méthode pragmatiste est aujourd'hui la manière de philosopher la plus courante en Angleterre et en Amérique; elle est adoptée par les philosophes des sciences et les linguistes. Par ce biais, elle pénètre maintenant en Europe continentale.*"<sup>1</sup>

En second lieu, le développement des approches pragmatiques n'implique pas la substitution d'un paradigme à un autre paradigme. Dans la pratique des acteurs sociaux, et des acteurs publics en particulier, le pragmatisme se diffuse progressivement, par incorporations successives de certaines méthodes et pratiques dans des systèmes d'action principalement structurés autour d'autres principes. Et, concrètement, on observe une intrication des logiques d'action rationnelle et pragmatique.

On peut voir dans ce mode d'évolution par "*instillation*" un trait inhérent aux modèles de référence des politiques publiques, qui contrairement aux paradigmes des sciences sociales et aux théories philosophiques dont elles s'inspirent sont "*composites et hétérogènes*" par nature et qui doivent faire "*le pont entre des champs de représentation eux-mêmes diversifiés, issus de scènes sociales qui ont chacune leur propre logique.*"<sup>2</sup> Mais cette manière qu'a le pragmatisme de s'insinuer, presque par effraction, dans les modes de pensées et les manières d'agir doit beaucoup aussi à ce qu'il est, c'est à dire une théorie plus négative que positive. C'est du moins ainsi que Richard Rorty le présente en répondant à

---

<sup>1</sup> Gérard DELEDALLE 1983 opus cité

<sup>2</sup> Cf à ce propos, Bruno JOBERT Ambiguïté, bricolage et modélisation; La construction intellectuelle des politiques publiques. in *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*. CRESAL Editions Lharmattan 1993

l'accusation de relativisme dont le pragmatisme est souvent la cible : *"Pour nous autres pragmatistes, en effet, il ne s'agit pas de défendre une théorie positive au regard de laquelle toute chose est relative à une autre. Notre position est négative : elle consiste à montrer que nous nous porterions beaucoup mieux sans les traditionnelles distinctions qui opposent la connaissance et l'opinion, interprétées sur le modèle d'une opposition entre la vérité comme correspondance avec la réalité et la vérité comme le terme d'adhésion que nous appliquons aux croyances légitimes.... aussi, lorsque nous déclarons qu'il n'y a rien à dire sur la vérité, sinon qu'on approuvera comme vraies les croyances dans lesquelles il nous semble avantageux de croire, le réaliste tend à voir dans cette déclaration, une théorie positive de plus sur la nature de la vérité, la théorie selon laquelle la vérité n'est que l'opinion du moment d'un individu ou d'un groupe déterminé. Bien entendu, une théorie de ce genre se réfuterait d'elle-même. Nous n'avons pas, nous pragmatistes, une théorie de la vérité, encore moins une théorie relativiste."*<sup>1</sup>

D'où l'attitude commune et maintes fois relevée des penseurs pragmatistes qui s'attachent surtout à promouvoir un certain nombre d'attitudes intellectuelles et morales, en s'efforçant *"de débarasser nos croyances des inutiles "rubbish", des vieilleries qui s'y sont malencontreusement logées avec le temps... Le pragmatiste est un philosophe qui ne veut pas multiplier les dualismes inopportuns; il se conduit toujours à l'image de quelqu'un qu'encombreraient d'inutiles bagages. De ce qui l'encombre, il entend se débarasser, en prendre congé (to get rid of); son ambition s'exprime, à ce titre, dans un désir de "renoncer à"(to give up), "laisser tomber"(to drop) ce qui nous gêne dans nos mouvements et nos réels besoins."*<sup>2</sup> En faisant descendre de leur piedestal, *"down to earth"*,<sup>3</sup> un certain nombre de notions que la philosophie

---

<sup>1</sup> Richard RORTY, *Science et solidarité. la vérité sans le pouvoir*. traduit par JP Cometti Editions de L'Eclat 1990. (Souligné par nous).

<sup>2</sup> Michel MEYER (sous la direction de) 1994 opus cité

<sup>3</sup> James DEWEY *Reconstruction in Philosophy*, Boston Beacon Press 1957, The Middle Works Vol 12



avait idéalisées, les philosophes pragmatistes se livrent plus à une entreprise de "sécularisation" ou de "banalisation" qu'ils ne construisent un corps de doctrines.

Il n'est point étonnant alors que le pragmatisme, dont on peut repérer actuellement le développement dans un certain nombre de politiques publiques, se présente plus comme une manière d'agir que comme une manière de penser et de dire l'action. Chez ceux qui actuellement semblent la mettre en oeuvre, la référence aux énoncés de la pensée pragmatiste n'est, en général, qu'allusive et le plus souvent non explicitement revendiquée. Dans le cas où elle est exprimée, elle prend surtout la forme d'une mise à distance par rapport à des pratiques considérées comme normatives ou dogmatiques. La critique d'attitudes dépassées prend le pas sur la construction d'un modèle d'action et la défense de ses fondements. Les actions qui se mettent en place sous l'égide du pragmatisme ne se revendiquent pas forcément comme telles et ne se réfèrent qu'exceptionnellement aux théorisations qui en ont été faites.

## **2.... Articulée autour de quelques principes communs**

Cependant, et en dépit du caractère indirect des liens que les formes contemporaines de l'action publique entretiennent avec la pensée pragmatiste, il ne paraît pas superflu de rappeler quelques uns des principes autour desquels se structure cette pensée.

L'anti-essentialisme constitue l'un des traits de la doctrine pragmatiste : Il n'y a point de chose en soi. Toute chose varie en fonction du contexte et il n'y a pas lieu de distinguer ce qui est la nature intrinsèque d'une chose et ses caractères "*purement relationnels*". Dans sa maxime pragmatiste maintes fois citée, Charles Sanders Peirce énonce le principe d'une définition de l'idée par l'usage : "*Considérer quels sont les effets pratiques que nous pensons pouvoir être produits par l'objet de notre conception. La conception de tous ces effets est la conception complète de*

*l'objet.*"<sup>1</sup> Ce que James Dewey exprime d'une autre manière : "*Suivons la règle pragmatique, et pour découvrir la signification de l'idée, cherchons-en les conséquences.*"<sup>2</sup>

En mettant l'accent sur l'identité du sens d'une pensée et de ses effets observables, les philosophes pragmatistes signifient que la vérité de l'idée est dans sa mise à l'épreuve. C'est l'action qui permet de valider la pensée et l'expérience a toujours le dernier mot. Ainsi, "*la signification intellectuelle de toute pensée réside en dernière instance dans ses effets sur nos actions.*"<sup>3</sup>

La place accordée à l'expérience dans la pensée pragmatiste renvoie au problème de la vérité et à son rapport à la réalité. Pour les pragmatistes, la vérité est un résultat de la recherche. Elle ne lui préexiste pas. Elle n'est pas une propriété que possèdent certains énoncés et qui se mesure à leur accord ou à leur correspondance avec une réalité existant indépendamment d'eux. Il n'existe en effet pas de lieu à partir duquel puisse être garantie l'objectivité de ce que nous avançons ou l'adéquation de nos idées et de ce qu'elles représentent. Comme l'écrivait Richard Rorty, "*..vous direz avec Davidson : "Les croyances sont vraies ou fausses, mais elles ne représentent rien". La recherche ne vous paraîtra plus avoir comme objet l'ajustement des contours de votre esprit à ceux du monde, mais le développement d'un système de croyances et de désirs adaptés à vos besoins.*"<sup>4</sup>

Cette conception anti-essentialiste de la vérité implique que la vérité varie, qu'elle n'est pas immuable et qu'elle est essentiellement provisoire. Et

---

<sup>1</sup> Charles Sanders PEIRCE, "Comment rendre nos idées claires" publié dans *Textes anti-cartésiens*. Présentation et traduction française J.Chenu, Aubier 1984

<sup>2</sup> James DEWEY *Reconstruction in Philosophy* 1957 opus cité ,

<sup>3</sup> Charles Sanders PEIRCE. *Pragmatism and pragmaticism*, 1934, Vol 5 Collected Papers.

<sup>4</sup> Richard RORTY 1990 opus cité

surtout qu'elle est faillible. Pour les pragmatistes, la vérité n'est jamais acquise, elle peut toujours être réfutée. "*Elle vit à crédit*" selon William James qui poursuit : "*Nos pensées et nos croyances passent comme monnaie ayant cours tant que rien ne les fait refuser, exactement comme les billets de banque, tant que personne ne les refuse. Mais tout ceci sous-entend des vérifications, expressément faites quelque part, des confrontations directes avec les faits, sans quoi tout notre édifice de vérités s'écroule comme s'écroulerait un système financier, à la base duquel manquerait toute réserve métallique.*"<sup>1</sup>

Cette conception de la vérité, transitoire et éphémère est indissociable des notions de croyance et d'acceptabilité. Pour William James les vérités sont des croyances qui n'ont pas toutes à être vérifiées. Dans ce cas, le vrai est ce à quoi il est satisfaisant de croire, ce qui "*se révèle avantageux pour notre pensée.*" La vérité se mesure aux intérêts qu'elle satisfait. Ce qui implique de considérer que la vérité n'est pas une, mais plurielle à tel point qu'"*il y a autant de vérités que d'individus.*" Charles Sanders Peirce et James Dewey s'écartent de ce relativisme radical de William James et préfèrent, quant à eux, s'interroger sur la vérité en tant qu'elle est liée aux conditions de sa recherche. La notion d'"*assertabilité garantie*". proposée par James Dewey renvoie aux conditions de construction et de validation des énoncés. "*Elle est étroitement liée à une logique de l'enquête supposée déterminer la nature des exigences objectives que doivent satisfaire ses résultats.*"<sup>2</sup> Cette conception épistémique de la vérité qui la détache radicalement de toute notion de vérité par correspondance a été vivement rediscutée et critiquée par les héritiers des fondateurs du pragmatisme. La question principale étant bien évidemment celle des critères permettant de distinguer ce qui est rationnellement acceptable et ce qui est simplement l'opinion du plus grand nombre. Depuis Peirce, James et Dewey, d'autres philosophes ont tenté de résoudre ce que l'on a appelé l'antinomie de la vérité, à savoir le dilemme entre, d'une part

---

<sup>1</sup> William JAMES, cité par Gérard DELEDALLE, article pragmatisme. *Encyclopedia Universalis* volume 13

<sup>2</sup> Michel MEYER (sous la direction de) 1994 opus cité

le relativisme par lequel *"la vérité est toujours relative aux cultures, aux langues, aux sociétés ou même aux personnes"*, et d'autre part *"l'absolutisme de la vérité"*.. *"qui semble devoir impliquer des présuppositions métaphysiques"*.<sup>1</sup>

La reconnaissance, commune aux philosophes pragmatistes, du caractère pluriel de la vérité et le refus de souscrire à l'idée d'une fin ultime qui serait donnée de l'extérieur font de la démocratie *"l'horizon politique et culturel naturel"* de ce courant philosophique. Si l'on entend, en effet, la démocratie comme étant le régime politique dans lequel une communauté de citoyens décident eux mêmes de leur destin, sans référence à un au-delà qui leur indiquerait le chemin à suivre, on comprend que le pragmatisme ait pu être considéré, en tous cas par James Dewey, comme *"la règle d'or de la démocratie"*. Pour Dewey, en effet, aucune norme métaphysique définitive n'est à même de fonder le jugement concernant le Vrai ou le Bien et le Beau. Dans le domaine des sciences, comme dans le domaine de l'éthique ou du politique, il n'y a que du contingent, du *"provisoirement définitif"* et de même que *"la science est une poursuite, et non pas la possibilité de rentrer en possession de l'immuable"*, de même, *"la morale n'est pas un catalogue d'actions, ni une panoplie de règles qui demandent à être appliquées à l'image de prescriptions pharmaceutiques ou de recettes de cuisine. Ce qu'il nous faut en morale, ce sont des méthodes spécifiques de recherche et d'invention."*<sup>2</sup> Cet expérimentalisme éthique se retrouve chez James Dewey dans une conception de la démocratie, comme *"mode de vie"* qui, comparé aux autres *"est le seul qui croit sincèrement au processus de l'expérience comme fin et comme moyen."*<sup>3</sup> Car la fin ne s'impose jamais de l'extérieur. Elle n'est que la conséquence des moyens.

---

<sup>1</sup> Albrecht WELLMER Vérité, contingence et modernité in *De la vérité . pragmatisme, historicisme et relativisme*. Rue Descartes n°5-6, Albin Michel : *"Certaines recherches tentent de démontrer que l'absolutisme n'est pas nécessairement de nature métaphysique, alors que d'autres soutiennent que la critique de l'absolutisme ne mène pas nécessairement au relativisme. H.Putnam, K.O.Appel, et Habermas sont des représentants importants de la première stratégie argumentative, alors que Rorty est probablement le plus représentatif de la seconde position."*

<sup>2</sup> James DEWEY. *Reconstruction in philosophy* 1957 opus cité

<sup>3</sup> James DEWEY Cité par Gérard DELEDALLE in *Encyclopédia Universalis*, opus cité

Les pragmatistes récusent toute possibilité d'occuper une position surplombante, d'adopter *"un point de vue de nulle part"* détaché des points de vue particuliers, et des versions du monde qui s'y rattachent. Les conflits de valeurs sont alors inévitables, ils font inéluctablement partie du cours de l'histoire humaine et il n'y a pas lieu de les trancher en faisant appel à quelques principes transcendants. Pourtant, il est des situations où il s'agit d'opérer des choix collectifs, et les conflits ne peuvent alors être surmontés qu'au travers de l'interaction sociale et de la communication. *"La dominante de la démocratie"* c'est *"la nécessaire participation de tout être humain adulte à la formation des valeurs qui règlent la vie des hommes en commun."*<sup>1</sup> Cette *"reconnaissance de la contingence"* implique, en effet, la dénonciation de toutes les formes de dogmatisme ou de fondamentalisme.

Mais cette reconnaissance comporte un certain nombre de conséquences. Elle risque d'impliquer le fait que tous les points de vue sont équivalents et elle laisse, en tous cas, démunie pour dénoncer un certain nombre d'entreprises de destruction particulièrement meurtrières, comme celle perpétrée par les nazis. Face à cet enjeu, un certain nombre de philosophes ont tenté de poser des limites à la contingence absolue, en évitant, bien sûr, de définir de nouveau des fondements transcendants du Juste et du Bien. Ainsi, les notions d'*"acceptabilité rationnelle dans des conditions cognitivement idéales"* ou de *"consensus rationnel réalisé dans les situations idéales de parole"* avancées respectivement par Hilary Putnam et Jürgen Habermas tentent de décrire le cadre procédural idéal permettant de valider les échanges et les débats qui s'y déroulent et de poser les bases d'une objectivité de type contextuel.

Richard Rorty, quant à lui, repousse *"le rêve d'un argument définitif"* qui permettrait de contrer définitivement toute menace et propose d'emprunter *"des chemins expérimentaux plus modestes"*. La démocratie paraît constituer le cadre de cette expérimentation, puisqu'elle ne peut être

---

<sup>1</sup> James DEWEY 1932 cité par Michel MEYER (sous la direction de) 1994, opus cité

conçue que sur le mode de l'expérience et qu'elle est le régime dans lequel les principes de fonctionnement, les institutions et les buts poursuivis sont perpétuellement redéfinis au travers de la discussion publique. Rorty met alors en exergue la "*solidarité*" selon laquelle le fondement de ce que nous croyons ne peut être recherché que dans le fait que nous partageons ces croyances avec nos semblables. Pas plus d'ailleurs qu'à l'homme de sciences, Richard Rorty ne confère de préséance au philosophe. Celui-ci n'a pas d'accès privilégié à la connaissance et n'a aucun message particulier à délivrer. Il doit comme un simple citoyen s'intéresser aux "*petites causes*" tout autant qu'aux "*grandes causes*", participer sans occuper de position dominante à la discussion publique, "*libre et ouverte*". Dans ces débats où devrait se forger l'esprit de la démocratie, point de hiérarchie ni de découpages rigides entre disciplines. Celles-ci seraient des "*communautés dont les limites seraient aussi fluides que les intérêts de leurs membres*."<sup>1</sup>

Richard Rorty défend alors une conception de la rationalité, au sens faible du terme, désignant quelque chose de "*sain*" ou de "*raisonnable plutôt que méthodique*", et plus largement "*un ensemble de vertus morales comme la tolérance, le respect des opinions de ceux qui nous entourent, la capacité d'écoute, la confiance placée dans la persuasion plutôt que dans la force*." Il récuse alors le sens fort du mot, "*associé à la vérité objective, à la correspondance avec le réel, à une méthode, à des critères*."<sup>2</sup> La rationalité s'apparente donc ici à la "*civilité*" plutôt qu'à l'objectivité.....

Cette apologie du "raisonnable" convie à la prudence et à la modestie. Attitude modeste qui valorise la prise en compte et la confrontation des valeurs et des intérêts divergents, qui ne privilégie, à priori, aucun point de vue et qui recommande la pondération et la mesure dans les choix et les arbitrages. En limitant les prétentions de la raison à atteindre la vérité, le pragmatisme, et plus largement la philosophie pluraliste, procède d'une certaine manière à une réhabilitation du sens

---

<sup>1</sup> Richard RORTY. 1990 opus cité

<sup>2</sup> Richard RORTY 1990 opus cité

commun qui est investi dès lors de la capacité d'indiquer ce qui paraît socialement tolérable. *"Se présentant sous le signe du raisonnable, (cette philosophie), ne prétend pas fournir de solution parfaite, unique et définitive, mais des solutions humaines, acceptables -mais amendables et perfectibles- aux problèmes toujours renouvelés que pose la coexistence d'hommes et de groupes, qui préfèrent un compromis équitable à la contrainte imposée sans ménagement au nom d'une valeur unique, quelle que soit son importance, et même sa prééminence".*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> C.PERELMAN, "la philosophie du pluralisme et la nouvelle rhétorique." Revue Internationale de philosophie, 1979 cité par Luc BEGIN, Le raisonnable en éthique et en droit in *Cahiers de philosophie politique et juridique* n°18 1990 Ethique et droit à l'âge démocratique.

## 1. L'ACTION PUBLIQUE PRAGMATIQUE

Si l'on s'autorise à opérer quelques rapprochements entre la philosophie pragmatique et les modes d'action publique qui dominent actuellement, c'est bien en référence à cette version "molle" du pragmatisme qui fait de la politique "*une discipline expérimentale et non théorique*,"<sup>1</sup> qui accorde une place plus importante à la liberté qu'à la vérité et qui place "*l'ironie*" comme vertu cardinale de la fonction critique. Mais, en établissant ces rapprochements et en qualifiant de pragmatiques des formes concrètes d'intervention, on n'entend pas signifier, bien sûr, qu'elles constituent, de quelque manière que ce soit, la mise en application d'un courant de pensée. En prenant appui sur la trame que constituent les principes de la pensée pragmatique, on cherche, simplement, à décrire l'émergence d'un mode d'action publique qui se développe dans un nombre de plus en plus large de champs. Et au travers de l'étude de ce mode d'action "pragmatique", on tente d'analyser comment, confrontés à l'effritement d'un certain nombre de principes qui servaient auparavant de socle à leur intervention, et démunis devant la montée des incertitudes et la dilution des catégories qui balisaient leurs domaines, les acteurs publics ont de plus en plus tendance à ne pas déterminer à priori les finalités qu'ils

---

<sup>1</sup> Thomas MAC CARTHY in lire Rorty. *le pragmatisme et ses conséquences* . Editions de L'Eclat 1992



poursuivent mais à se laisser guider par l'évolution des situations concrètes qu'ils ont à gérer.

### 1.1.L'indétermination des finalités

L'un des traits saillants de l'action publique pragmatique semble être, en effet, la relative indétermination de l'objectif qu'elle poursuit. Cet effacement des contours de l'objet de l'action publique constitue un élément de différenciation marquant par rapport à une situation antérieurement dominante dans laquelle le traitement rationnel des problèmes semblait passer nécessairement par des processus de catégorisation et d'énonciation, articulés pour une large part sur la connaissance scientifique.

C'est en effet au cours de la première moitié du siècle dernier qu'a émergé la nécessité de donner une assise rationnelle et scientifique à la conduite des affaires politiques. Dans le contexte de l'époque, le recours à la science devait permettre de conjurer la menace de l'arbitraire, de limiter le déchaînement des passions politiques et d'empêcher la dissolution sociale. Il s'agissait de "*terminer la révolution française*" et de fonder une rationalité politique permettant de construire un ordre stable dans le respect des principes d'égalité et de liberté. L'objectivation des problèmes devait donner à la politique une "*évidence géométrique*", selon l'expression de madame de Staël qui affirmait : "*L'analyse et l'enchaînement des idées dans un ordre mathématique a cet avantage inappréciable qu'il éloigne des esprits jusqu'à l'idée même d'opposition. Tout sujet qui devient susceptible d'évidence sort du domaine des passions.*"<sup>1</sup> Le consensus relève, dans ce cadre, de la reconnaissance de l'objectivité des faits. Il s'appuie sur la Raison.

---

<sup>1</sup> Madame de STAËL in De la littérature considérée dans ses rapports avec les institutions sociales. 1800 citée par Pierre ROSANVALLON, *Le moment Guizot*. Gallimard 1985

Cette ambition a été maintenue, tout au long du 19<sup>e</sup> siècle et pendant une grande partie du 20<sup>e</sup>, au cours de la construction de l'Etat-Providence, corrélative de celle de l'Etat Savant. Celui-ci se définit, à la fois par la place importante occupée par les activités scientifiques dans la vie sociale, et l'interpénétration des sphères du savoir et du pouvoir, et à la fois par l'émergence des sciences sociales qui, sur le modèle des sciences de la nature, ambitionnent de connaître les lois gouvernant la réalité sociale et, ce faisant, tentent d'être l'instrument des formes rationnelles de gouvernement.

Le projet positiviste, porté par les fondateurs de la sociologie scientifique, d'étendre les méthodes des sciences de la nature, à l'analyse de la société n'est pas, en effet, un projet purement spéculatif. Il ambitionne aussi de contribuer à une meilleure administration de la chose publique. La démarche empruntée pour parvenir à une certaine intelligibilité de la société est directement transposée du champ de la connaissance scientifique : Elle consiste à "*réduire*" c'est à dire "*expliquer le complexe visible par l'invisible simple*",... "*légiférer*", c'est à dire poser des lois et "*disjoindre*", c'est à dire "*isoler les objets soumis aux lois*"<sup>1</sup>. Elle applique ainsi le postulat selon lequel, "*en toute chose, il existe une possibilité de réduction en sous-ensembles, liés entre eux de façon simple, et que chacun est lui-même, à son tour, réductible et qu'entre les niveaux d'une hiérarchie de topologie arborescente, tout cela s'organise en éléments faciles à comprendre, à exécuter, à piloter, dont la totalité, après coup reconstituée, permet de faire un tout parfaitement cohérent, déterministe, prévisible et rassurant.*"<sup>2</sup>

Au niveau de l'action publique, le principe de simplification qui commande la démarche rationnelle se traduit par l'identification d'un certain nombre de domaines bien séparés et dotés chacun d'un corps de

---

<sup>1</sup> Edgar MORIN citant Jean PERRIN. Epistémologie de la complexité. Conférence du 7 décembre 1982 publiée in Edgar Morin, *Science et conscience de la complexité* sous la direction de C.ATIAS et J.L.LE MOIGNE

<sup>2</sup> Michel HUG, Peut-on parler simplement de la complexité ? in Actes du colloque du CADAS, *Gérer la complexité dans la société contemporaine*, le 3 novembre 1992

spécialistes. Cette opération de disjonction/sectorisation va de pair avec une approche déterministe des phénomènes ainsi isolés. Confrontée à un certain nombre de problèmes à résoudre, l'action publique rationnelle s'attache à en isoler les causes afin de tenter de les neutraliser. Il ne faut, bien sûr, pas sous-estimer le fait que cette logique de fragmentation et de découpage ne rend qu'imparfaitement compte du fonctionnement concret du secteur public. Elle occulte en particulier l'existence de nombreuses superpositions, de multiples chevauchements entre spécialités, registres et disciplines. Elle masque surtout le fait que la pureté des faits objectifs, ressortant en principe d'une stricte logique scientifique, est largement parasitée par leur appréhension sociale. L'action publique rationnelle est certainement beaucoup plus hétérogène qu'elle ne le donne à voir. Elle mélange les genres, et en même temps, elle refuse de penser ce mélange, et fonde en partie son efficacité sur ce refus<sup>1</sup>.

C'est cet imaginaire d'un monde intelligible, dans lequel "*l'incertain n'appartient pas à la nature des choses mais aux limites de notre connaissance*"<sup>2</sup> qui vacille aujourd'hui. Et le doute qui s'insinue ainsi ouvre la voie à des modes d'action plus ouverts, cherchant à intégrer l'aléatoire et capables de s'auto-modifier.

Cette inflexion des approches procède en grande partie du constat de la complexification croissante des systèmes techniques et sociaux. ou du moins de la conscience de plus en plus aigüe de cette complexité. En effet, la prise en compte de la complexité n'est pas seulement la découverte d'une situation jusque là inédite; elle est aussi "*l'éveil à un problème*"<sup>3</sup>, l'émergence d'une sensibilité nouvelle. Cette complexité s'exprime à

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos, Bruno LATOUR, *Nous n'avons jamais été modernes, Essai d'anthropologie symétrique*. La Découverte 1991

<sup>2</sup> René PASSET, De la nature à l'incertain et au long terme en économie, in *Environnement, science et politique. "Les experts sont formels"*, Colloque d'Arc et Senans de septembre 1989. Cahiers du Germes N° 13 et 14 1991

<sup>3</sup> Isabelle STENGERS (sous la direction de) *D'une science à l'autre. Des concepts nomades*, Editions du Seuil 1987.

différents niveaux : De manière générale, elle renvoie aux phénomènes d'interdépendance, de rétro-actions qui rendent le fonctionnement des systèmes difficiles à appréhender et les événements qui s'y déploient peu prévisibles; elle désigne alors des processus qui ne sont pas régis par des lois causalistes et sont donc largement indéterminés. La notion de complexité est ainsi invoquée pour rendre compte des phénomènes naturels, dont l'occurrence est provoquée par la conjonction aléatoire de multiples facteurs qu'il est très difficile de reconstituer et donc de prévoir. Elle est mobilisée aussi parfois pour problématiser le fonctionnement des systèmes sociaux qui sont organisés de moins en moins selon des principes hiérarchiques stables et sont soumis à des processus d'individuation et de fragmentation qui les rendent extrêmement fragiles vis à vis des risques de rupture.

En fait, l'ouverture à la complexité instaure un rapport discontinu entre la connaissance et l'action. Celle-ci ne peut pas s'appuyer sur une représentation simple de la réalité permettant d'identifier des axes d'intervention pertinents. Elle doit intégrer le fait que le tout n'est pas réductible à la somme des parties, et que celles-ci peuvent *"rester liées d'une manière telle qu'il n'est pas possible d'en prévoir le comportement d'ensemble."* Reconnaître la complexité revient en fait, à *"accepter d'agir sans trop savoir comment se manifeste le résultat de cette action."*<sup>1</sup> Et cet écart entre le savoir et la réalité ne paraît pas pouvoir être annulé, et pas seulement en raison du *"manque de connaissances, (d'une) formulation incomplète du problème ou (d'une) trop grande complication du phénomène"*, mais *"pour des raisons intrinsèques qu'aucun progrès prévisible ne peut lever."*<sup>2</sup> Les progrès accomplis dans le domaine du savoir n'impliquent pas obligatoirement de plus grandes capacités d'action sur l'objet de ce savoir. Comme le souligne Eric Monnier, *"on est face à un paradoxe, qui veut que, au fur et à mesure que l'intelligence de l'action croît, sa maîtrise décroît."* La reconnaissance de la complexité appelle alors une attitude modeste et elle invite à agir sans être totalement assuré

---

<sup>1</sup> Michel HUG, CADAS 1992, opus cité

<sup>2</sup> Isabelle STENGERS, 1987, opus cité

d'obtenir les résultats escomptés. L'incertitude est une donnée incontournable de l'action.

Mais cette incertitude n'affecte pas seulement la réalité des faits sur lesquels l'action publique veut jouer, ni l'efficacité des mesures proposées. Elle concerne aussi le domaine des "*valeurs et des interprétations ultimes*". Le sens de l'action n'est plus une donnée qui s'impose. Sa finalité est relativement indéterminée et constitue au contraire le champ d'opposition entre des légitimités concurrentes. Un choix entre plusieurs définitions du bien commun doit être opéré sans qu'il ne puisse être référé à une quelconque objectivité susceptible de lui donner le statut de l'évidence. Par exemple, en ce qui concerne les politiques de sécurité, l'indétermination ne concerne pas seulement les moyens les plus efficaces à mettre en oeuvre pour obtenir un état de sécurité. elle concerne aussi la place à accorder à cet objectif de sécurité, par rapport à d'autres finalités, telle la liberté ou l'égalité qui ne sont pas forcément conciliables. Bien plus, l'effacement de références stables, l'absence de mesures communes entre des enjeux situés sur des registres totalement différents ne permet pas de hiérarchiser les objectifs et d'opérer des choix. L'objet de la politique à mettre en oeuvre ne se laisse donc pas appréhender de manière claire et évidente. Il devient un objet vague, aux contours flous, dont l'identification est problématique.

## **1.2. Le repli sur la procédure**

La rémanence de l'incertitude et la relative indéfinition des problèmes à résoudre tendent à disqualifier toute approche de l'action publique qui serait essentialiste, générale et centralisée. L'impossibilité de fixer à priori les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en place pour y parvenir ainsi que l'extrême complexité des situations incitent à renvoyer au niveau local l'élaboration des projets, et à en faire le résultat de la mise en commun de plusieurs approches.

Ce qui paraît actualiser la mise en place de démarches structurées, non point autour de principes de fond, qui pourraient prédéterminer le contenu des décisions, mais autour de règles de forme définissant le mode d'élaboration de ces décisions. Dans un grand nombre de champs, les politiques publiques s'attachent, en effet, à définir le cadre où pourront être confrontés les points de vue, recensées les compétences, discutées les options à retenir, et les actions à mettre en oeuvre.

On retrouve ici le présupposé de la démarche pragmatique selon lequel il n'y a pas de vérité en soi. On ne peut pas garantir la vérité d'un énoncé " *en le confrontant à une expérience empirique*" permettant de vérifier sa " *correspondance avec un état des choses objectif*." La validité d'un énoncé " *n'est certifiée qu'au terme d'un processus de communication avec d'autres*". Elle est " *confortée - quoique de façon toujours précaire - par l'accord intersubjectif ou l'activité d'inter-compréhension qui se scelle dans l'échange argumenté*."<sup>1</sup>

L'action publique pragmatique ne peut pas, nous l'avons vu, revendiquer de s'appuyer sur une définition substantielle du bien commun. Elle ne poursuit donc pas une fin prédéfinie qui s'imposerait en raison de sa conformité à l'intérêt général. Au contraire. " *Une société libérale est une société qui se contente d'appeler vrai...tout point de vue qui l'emporte dans une discussion libre et ouverte*."<sup>2</sup> La qualité du résultat de l'action découle essentiellement de la méthode employée et des moyens mis en oeuvre. " *Les fins démocratiques exigent des méthodes démocratiques pour se réaliser*."<sup>3</sup> Par conséquent, la fixation des objectifs ne précède pas la définition de moyens appropriés à leur réalisation. Face à la reconnaissance " *de la pluralité des codes cognitifs et des modèles normatifs, dont aucun ne*

---

<sup>1</sup> Jacques LENOBLE Droit et Communication : J.HABERMAS , in *La Force du Droit*, sous la direction de Pierre BOURETZ Editions Esprit 1991

<sup>2</sup> Richard RORTY *Contingence, ironie et solidarité*, trad.française P.E.Cauzat, Armand Colin 1993

<sup>3</sup> James DEWEY, cité par G.DELEDALLE in *Encyclopedia Universalis*, article pragmatisme. Volume 13

*peut prétendre à l'exclusivité, la vraie question devient celle des processus de décision et de discussion.*"<sup>1</sup> Il s'agit alors de mettre en place des structures qui permettent que, démocratiquement, puisse s'engager la négociation entre différentes positions et qu'au cours de l'action commune se dégagent des orientations qui lui donnent sens. La création d'instances de type partenarial réunissant autour d'une question, l'ensemble des acteurs potentiellement concernés correspond à cette volonté de ne pas s'en tenir à une définition univoque du problème mais d'en croiser les définitions possibles en en faisant "un objet à l'intersection de différents univers de sens pertinents."<sup>2</sup>

De cette approche découle une certaine place conférée à la dimension juridique des politiques publiques, et surtout un mode particulier d'effectivité du droit qui, dans ce contexte, est un droit moins impératif. En effet, les instruments juridiques qui structurent les politiques visent de moins en moins à fixer des règles aptes à orienter les comportements dans un sens déterminé. Ils énoncent souvent des principes généraux, des déclarations d'intention, des normes d'orientation, qui, bien que censés baliser le cadre à l'intérieur duquel pourront s'effectuer les transactions, sont suffisamment flous pour englober des objectifs tout à fait hétérogènes. Ainsi, par exemple, dans le domaine de la sécurité, ils stipulent la nécessité de recourir aux "*meilleures technologies possibles à un coût économiquement acceptable*" permettant un "*niveau de risque résiduel*", lui aussi, "*acceptable*,"<sup>3</sup> sans préciser quels peuvent être les critères de cette acceptabilité. Ou encore, ils énoncent le principe d'une nécessaire conciliation entre la sécurité et d'autres enjeux sans évoquer la pondération à accorder à ces différents impératifs.

---

<sup>1</sup> Jean de MUNCK La médiation en perspective in *Les Carnets du centre de philosophie du droit*, Centre de philosophie du droit. Université de Louvain la Neuve 1993

<sup>2</sup> Jean de MUNCK 1993 opus cité

<sup>3</sup> Circulaire du 28 Décembre 1983 prise en application de la Directive du 24 Juin 1982, dite Directive Seveso

Le développement d'un droit procédural, qui va de pair avec le reflux du droit prescriptif, procède de la prise en compte de la pluralité des codes d'interprétation. Il prend acte du caractère toujours révisable du savoir et de son impuissance à énoncer la vérité du social et à désigner des finalités collectives. Dans ce contexte, les textes juridiques ne sont pas seulement des instruments de mise en oeuvre des politiques publiques, ils définissent aussi les lieux et les conditions de leur formulation. Ils s'attachent surtout désormais à exposer les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les discussions préalables à l'ajustement des différents intérêts en présence et ils renvoient à l'interaction des acteurs la définition, non seulement des moyens à mettre en oeuvre mais encore des objectifs à poursuivre.

### **1.3. Le consensus comme garantie**

C'est une évolution de ce type que l'on constate dans le champ de la sécurité, les modes impératifs de gestion de la sécurité cohabitant avec d'autres formes de gestion privilégiant l'arrangement négocié. La mise en place d'instances de négociation constitue alors le pivot de politiques territorialisées.

Mais il semble bien que, dans la pratique de la mise en oeuvre des politiques publiques de sécurité, le modèle délibératif, qui subordonne la validation des points de vue à une procédure d'argumentation, ne soit pas véritablement mis en acte. Certes, le mode de décision reposant sur la confrontation des points de vue et sur l'accord des parties est désormais largement valorisé. Mais au delà de ce principe, les compromis ne s'élaborent pas forcément de manière ouverte à partir de l'examen des positions de chacun et de leur mise à l'épreuve par le jeu des critiques réciproques. Et, l'institutionnalisation du cadre des débats suffit, bien souvent, à légitimer les décisions qui paraissent en être issue.

Un grand nombre d'enjeux, dont l'énonciation ne paraît pas aller de soi, restent en effet dans l'implicite. Et les consensus se forment alors, non point sur la base de véritables accords, mais sur le maintien



d'équivoques. et d'ambiguïtés. Les consensus sont souvent des "*consensus par omission*",<sup>1</sup> au sens où ils esquivent le véritable objet des conflits qui, clairement énoncé, serait parfois susceptible de menacer la cohésion sociale. Les modalités concrètes de la coopération entre les partenaires restent alors relativement opaques.

Selon les secteurs, et l'histoire particulière du champ de médiation en question, le jeu entre l'explicite et l'implicite des débats prend des formes tout à fait diverses. En ce qui concerne la sécurité, de grandes différences sont, en effet, observables entre, par exemple, le domaine de la sécurité urbaine où le nombre et la qualité des partenaires qui participent aux débats sont relativement indéterminés et peuvent fluctuer en fonction des circonstances ou selon l'engagement personnel des acteurs et à l'autre extrémité, le domaine du risque industriel où l'implication des acteurs ne dépend pas seulement de leur inclination personnelle mais surtout du poids des intérêts dont ils sont porteurs.

Dans le premier cas, les décisions s'appuient moins sur la catégorisation préalable du problème à traiter et l'identification de ses implications que sur la consultation informelle de personnes d'origines diverses, la saisie d'opportunités ou encore l'occurrence récente d'événements médiatisés et la nécessité d'y apporter une réponse rapide. La structure des interactions au sein des dispositifs de ce type semble parfaitement ressortir du modèle des anarchies organisées, où, ainsi que l'a décrit March, "*des choix sont à la recherche de problèmes, des "questions" cherchent des opportunités pour décider, des solutions cherchent des "questions" auxquelles elles pourraient être une réponse et des décideurs cherchent du travail.*"<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Serge MOSCOVICI et Willem DOISE *Du consensus dans les sociétés modernes in Le Consensus, nouvel opium ?* Seuil 1989

<sup>2</sup> Christine MUSSELIN; Le modèle de la poubelle in *Sciences Humaines*, Mai-Juin 1993, L'énigme de la décision

De plus, dans la mesure où, dans ces contextes, les oppositions susceptibles d'émerger sont plus l'expression de cultures professionnelles ou de sensibilités idéologiques différentes, que d'intérêts fondamentalement contradictoires ou de positions de principe clairement affirmées, la recherche du consensus a tendance à primer sur l'exposé des arguments et des réfutations. C'est alors une forme de "*coopération minimale*"<sup>1</sup> qui s'esquisse au travers de l'acceptation ou même du soutien à des actions concrètes; coopération minimale au sens où elle n'implique aucune discussion de fond permettant l'inventaire de l'ensemble des alternatives possibles et l'évaluation des différentes solutions proposées, mais où elle repose sur des évidences communes, des connivences et des complicités. Ainsi se fabriquent "*ces formes mineures de l'assentiment*",<sup>2</sup> par lesquelles les individus en présence "*se conforment, plus qu'ils ne forment un consensus.*"<sup>3</sup>

Dans d'autres configurations, structurées autour d'enjeux plus identifiés, l'inter-action entre les partenaires est moins informelle et les conflits éventuels ont des supports plus concrets. Ce qui, bien sûr, ne veut pas dire que l'on est ici en face d'un processus rationnel et linéaire de décision qui passe par la clarification préalable des buts collectifs, l'explicitation et le choix des moyens susceptibles d'accomplir les buts ainsi définis. Là encore, les implications des décisions sont très nombreuses; certaines ne sont que vaguement pressenties, d'autres ne peuvent être clairement énoncées, d'autres encore sont marquées par l'incertitude. Elles renvoient à des définitions du bien commun multiples. Et les compromis qui s'établissent et s'opérationnalisent dans des accords concrets - tel dispositif de protection, telle mesure d'urbanisme - sont justifiés sur un registre qui n'est pas forcément celui sur lequel se cristallisent les oppositions ou les réticences.

---

<sup>1</sup> Isaac JOSEPH Le service public et ses usagers. in *La production de l'assentiment dans les politiques publiques*. Dossier TTS Ministère de l'Équipement, des transports et du Tourisme. DRAST- Centre de Prospective et de Veille Scientifique, juillet 1993

<sup>2</sup> Isaac JOSEPH 1993 opus cité

<sup>3</sup> Sege MOSCOVICI et Willem DOISE 1989 opus cité

#### 1.4. L'impératif de justification

Mais, pour les partenaires, acteurs des décisions en matière de sécurité, le développement de l'approche pragmatique n'élude, en aucune manière, la nécessité de trouver des fondements à leurs choix, et de leur conférer un minimum d'intelligibilité.

Il ne s'agit, certes, en aucun cas, de prendre appui sur des référents stables et d'en déduire la cohérence des partis retenus. Une telle démarche serait tout à fait contradictoire avec le pragmatisme qui postule, au contraire, que le sens des actions ne leur préexiste pas et qu'il se construit au fur et à mesure de leur déroulement. Et, en tout état de cause, cette démarche n'est pas envisageable, dans le contexte d'un déficit des repères traditionnels sur lesquels pourrait faire fond l'action publique.

Dans le domaines des risques sociaux, les "*raisons de l'action*"<sup>1</sup> sont, en fait, plus souvent évoquées que véritablement convoquées. Et c'est dans la perspective d'une "mobilisation" conjoncturelle et non point de l'explicitation approfondie du sens des actions entreprises que des références sont sollicitées, bien souvent de manière ponctuelle.

Il faut noter ici la place importante occupée, à ce propos, par l'expérimentation sociale. Forme d'action caractéristique du pragmatisme puisqu'elle en actualise le principe de base "essai-erreur-correction" et permet ainsi un affûtage progressif des moyens mis en oeuvre, elle a aussi, semble-t-il, une fonction de validation et de ré-assurance. Les résultats des actions ponctuelles, menées dans un territoire singulier et dans un contexte d'implication sociale propre aux situations d'innovation, sont en général largement commentés dans les milieux professionnels concernés. Mise en

---

<sup>1</sup> Cf CRESAL. *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*. L'Harmattan. Collection Logiques Politiques 1993

scène, lors de manifestations publiques ou de rencontres professionnelles, l'expérimentation "réussie" acquiert une fonction emblématique et fonctionne comme quasi-garant de la justesse de l'orientation des politiques. En outre, certaines procédures d'évaluation des expérimentations en opérant, à posteriori, un travail de mise en cohérence des actions engagées, leur confèrent un label de scientificité.

Dans les domaines des risques naturels ou industriels, les points d'appui de la légitimité des choix en matière de prévention sont d'une toute autre nature. Ici, et même si elles ne constituent finalement qu'une partie des éléments qui interviennent dans les décisions, les données de nature scientifique et technique livrées par l'expertise occupent une place tout à fait centrale dans la représentation que se font les acteurs des processus décisionnels. Tout se passe comme si les options retenues découlaient des informations objectives collectées et traduisaient "*le meilleur jugement scientifique*".<sup>1</sup>

Et pourtant, de nombreux travaux ont désormais largement mis en évidence le fait qu'interviennent, à tous les stades de l'élaboration des dispositifs de prévention et de protection, des choix que l'on peut considérer comme étant de nature sociale. Ceux-ci pourtant ne sont que rarement revendiqués comme tels, et ils sont même bien souvent occultés y compris pour ceux qui en sont les auteurs. Philippe Hubert a ainsi montré dans ses travaux, comment, aux Etats-Unis, les exigences de justification exprimées par le public concernant la détermination des normes de protection en matière de rayons ionisants, ont "*doté la quantification d'un statut privilégié*". Le statut de la relation dose-effet qui a été établie est non point cognitif, "*puisque'il ne s'agit pas d'améliorer en soi notre connaissance du phénomène*", mais "*pragmatique*"... "*puisque'il*

---

<sup>1</sup> Ainsi que le note Marion GALLE: " Les connaissances scientifiques ont un rôle institutionnellement reconnu et privilégié d'aide à la décision en matière d'environnement qui se traduit juridiquement : dans l'établissement des normes en matière de pollution, on constate qu'une large part est laissée au "meilleur jugement scientifique". in Choix scientifiques en vue d'une décision en matière de pollution et de risques. in *Environnement, science et politique : les experts sont formels* Cahiers du Germes, opus cité

*s'agit d'un outil pratique qui permet des normes et des règles de gestion du risque radiologique.*"<sup>1</sup> Ici, donc, la science fournit une représentation du problème qui en favorise la résolution.

C'est souvent une fonction similaire qu'assure l'expertise, lorsque, dans des situations de déficit ou surtout d'excès de sens, elle permet d'identifier et de catégoriser la question à traiter. En effet, bien loin de produire un savoir détaché et circonscrit, à la demande d'un décideur qui l'a "*mandatée*" dans le cadre d'une situation problématique, l'expertise a une fonction "*instituant*"<sup>2</sup> au sens où elle construit, de fait, la situation à laquelle ce savoir s'applique. Au travers de l'opération de formalisation scientifique du problème, l'expert apprécie la situation de risques dans sa pluri-dimensionnalité, il en cerne les contours et propose une définition compatible avec son traitement. "*Ce travail de mise en forme d'une question pour la rendre accessible à l'action*"<sup>3</sup> ne s'opère pas en toute clarté. Et c'est souvent de manière implicite que "*l'expert comble les trous des savoirs objectifs, scientifiquement constitués, par sa capacité d'intuition appuyée sur une expérience pratique*"<sup>4</sup>. En anticipant les possibles réponses sociales aux problèmes qu'il soulève, l'expert, à chaque stade de sa démarche, opère des choix en fonction de son appréhension du contexte. Son appréhension "*stratégique*" est le plus souvent intuitive et se constitue à partir de la combinaison d'informations scientifiques, de données qualitatives quasi-impalpables, de jugements de valeurs et d'hypothèses réalistes concernant l'environnement social du processus décisionnel. On

---

<sup>1</sup> Philippe HUBERT, Radiations nucléaires : A la recherche du risque acceptable . Enjeux autour d'une relation dose-effet *La Société vulnérable : Evaluer et maîtriser les risques*. Presses de l'Ecole Normale Supérieure. 1987. (Souligné par nous).

<sup>2</sup> Cf Robert CASTEL L'expert mandaté et l'expert instituant in Situations d'expertise et socialisation des savoirs. CRESAL 1985 et Savoirs d'expertise et production des normes. in *Normes juridiques et régulations sociales*, Sous la direction de F.CHAZEL et J.COMMAILLE. LGDJ. 1991

<sup>3</sup> Olivier GODARD, Les risques climatiques entre raisons scientifiques, économiques et politiques. Jalons de la construction d'un problème d'action internationale en univers controversé. In *Les raisons de l'action publique* CRESAL 1993 opus cité

<sup>4</sup> Geneviève DECROP Risques, incertitudes et expertise scientifique et technique . *Sécurité*, N°9 Décembre 1993

retrouve donc ainsi le pragmatisme au coeur même de l'expertise scientifique des risques<sup>1</sup>.

Mais cette synthèse d'éléments hétérogènes s'opère le plus souvent sous couvert d'une compétence et d'une rationalité scientifique qui aseptise l'indicible, élague et finalement rapproche des incommensurables. Et l'action apparaît donc comme le prolongement d'un savoir qu'elle n'aurait qu'à mettre en pratique. A tel point que, lorsque des divergences apparaissent quant au contenu des dispositifs de prévention et de protection et aux contraintes qu'ils imposent, elles s'expriment plus facilement par experts interposés en termes de controverses scientifiques que de confrontations d'idées. C'est ainsi que l'on a pu observer que les collectivités locales, opposées à la publication d'un PER sur leur commune en raison, notamment, des effets inhibiteurs d'un tel document sur le développement local, développent *"des stratégies du soupçon ou de la dénégation qui se placent non point sur le terrain du débat politique et sur les valeurs et intérêts respectifs mais sur le terrain des énoncés scientifiques."*<sup>2</sup>.

Mais la volonté de s'appuyer sur une définition certaine et rationnelle du risque est largement exacerbée lorsque ce risque se réalise, et surtout lorsque son occurrence produit des effets catastrophiques. A ce moment là, l'on cherche à reconstituer un processus passé à partir des données du présent, à faire comme si l'évènement était véritablement le produit d'une chaîne de facteurs bien identifiés, tout en sachant qu'il n'est, bien souvent, que le résultat d'une conjonction d'aléas, parmi beaucoup d'autres possibles, de choix collectifs non revendiqués et peu souvent explicites.

---

<sup>1</sup> *"Plus la complexité des mécanismes nous échappe et plus se développe la tendance à se réfugier dans l'intuitif pur"*. Gérard WORMS, in CADAS 1992 opus cité

<sup>2</sup> Isabelle BERNARD, Pierre-Paul DANNA, Jeanine HERMANN, Gilles.G.MARTIN, Anne RAINAUD, Raphaël ROMI, Eric VALETTE, Gilles ZALMA. *La prévention des risques naturels. Echéec ou réussite des Plans d'exposition aux risques ?* UNSA CREDECO. SFDE 1994

Pour contrecarrer cette tendance à la désignation ex-post de responsables émissaires qui endossent des décisions qu'ils n'ont pas vraiment prises, certains paraissent plaider en faveur d'une exonération de la responsabilité dans les systèmes socio-techniques complexes. Tandis que d'autres soulignent, au contraire, l'impérieuse nécessité d'affirmer face à la socialisation des risques et à la dilution des responsabilités qu'elle engendre, le principe d'une responsabilité morale à partir d'une revivification du civisme et de l'engagement personnel.

## **2. LES RISQUES NATURELS : LE PRAGMATISME MALGRE TOUT.**

Énoncée en tant que telle, la politique de prévention des risques naturels n'a qu'une courte existence. Ce n'est, en effet, qu'avec la création en 1981 du Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs que les "risques naturels" furent reconnus comme un objet unifié de politique publique<sup>1</sup>. Auparavant, la prévention était éclatée en autant de fragments qu'il existe de types de risques naturels et chacun de ces secteurs connaissait son propre rythme d'évolution. Cette hétérogénéité était, en outre, renforcée par l'existence de multiples niveaux d'intervention pris en charge par des acteurs extrêmement divers dont les actions n'étaient pas forcément coordonnées.

---

<sup>1</sup> Les principales étapes de cette construction de l'objet risque naturel majeur ont été les suivantes:

1981 : Création du Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs,

13 juillet 1982 : loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle,

10 avril 1984 : création de la délégation aux risques majeurs, rattachée au Premier Ministre

Voir à ce propos : Geneviève DECROP, Marie-Pierre.TOURON, Claude.GILBERT, *Les risques majeurs, un nouveau champ de l'administration publique*. CRISE 1991



Le début des années quatre-vingts voit, au contraire, la progressive mise en place d'une politique générale de prévention, articulée au lancement d'une ambitieuse entreprise d'inventaire et d'analyse des risques naturels et à la mise en place d'un système assurantiel destiné à garantir la solidarité face aux conséquences de leur occurrence. Cette mise à contribution de la science pour fonder, de manière rationnelle, l'imposition de mesures de protection, procède de la volonté affichée de se déprendre de pratiques trop marquées par les contingences locales et de mettre en acte sur l'ensemble du territoire national des mesures efficaces pour limiter les conséquences des catastrophes.

Telle qu'elle est ainsi exprimée, cette politique ne laisse alors que peu de place à l'adaptation aux circonstances et ne revendique pas la mise en oeuvre de méthodes de type pragmatique. Tout au contraire. Et si, aujourd'hui, on peut faire cependant le constat que, pour une large part, les politiques de prévention des risques naturels se construisent pragmatiquement à un niveau local, c'est sur le fond de l'échec relatif de la politique engagée il y a quelques années et de façon non explicite.

### **1. Une préoccupation locale.**

Les risques naturels n'ont pas véritablement d'histoire commune. Les approches dont chaque grand type de risque fait l'objet, les configurations d'acteurs qui sont mobilisés dans sa prévention, les textes juridiques qui encadrent sa gestion sont marqués par une histoire qui est, à chaque fois, singulière et qui, jusqu'à une date récente, devait peu aux évolutions se produisant dans les autres domaines.

Les politiques de prévention des risques naturels ont pourtant partagé, pendant longtemps une caractéristique forte, leur *"enracinement ...dans les solidarités de base. Dans le domaine des incendies de forêts et des inondations, par exemple, les premiers dispositifs prévus (débroussaillage, entretien des rives) se situent sur*

*un plan communal, voire infra-communal lorsqu'ils reposent sur l'association de propriétaires ou de riverains. Est ainsi préservée l'image de communautés capables d'identifier les risques pesant sur elles et de prendre les mesures nécessaires pour les prévenir, les gérer*".<sup>1</sup> Ainsi, la lutte contre les inondations est souvent présentée comme ayant été, pendant longtemps, parfaitement intégrée à la vie des sociétés locales. Et, Jean Untermaier décrit comment "*dans les vastes plaines inondables, le fleuve a fortement contribué au façonnage des sociétés riveraines...*" et comment, plus précisément, "*le phénomène des crues a engendré une économie des zones inondables...et produit des comportements sociaux adaptés.*"<sup>2</sup> Dans ce contexte, les crues ne sont pas perçues comme des catastrophes qu'il s'agit d'éliminer à tout prix mais des phénomènes naturels dont on peut tirer parti, à condition de savoir les maîtriser. Le droit, tel qu'il s'est constitué au cours du dix-neuvième siècle et d'une grande partie du vingtième siècle, avalise cette approche puisqu'il ne paraît, en aucun cas, viser "*l'anéantissement de l'adversaire*". Il se contente d'organiser les moyens d'une défense passive contre les dégâts que les eaux pourraient provoquer en s'inscrivant plutôt dans la perspective "*d'une police représentative de l'époque libérale.*"<sup>3</sup> Travaux de protection contre les inondations dont les propriétaires riverains doivent en principe supporter la charge mais auxquels les départements et les communes peuvent néanmoins se substituer. Système de servitudes, fixé par le décret-loi du 30 octobre 1935 et le décret du 20 octobre 1937 prévoyant l'établissement de plans de zones submersibles le long d'un certain nombre de rivières. Dans ces zones, des restrictions à l'urbanisation peuvent être imposées, essentiellement dans la perspective d'assurer l'écoulement des eaux et leur étalement dans le lit majeur; mais ces restrictions ne sont en aucun cas générales et elles sont examinées au coup par coup. Il semble en outre que "*l'application de cette réglementation ait été quelque peu*

---

<sup>1</sup> Claude GILBERT Honorine JONQUIERE, *Risques majeurs et collectivités locales*. CERAT octobre 1990

<sup>2</sup> Jean UNTERMAIER, Les crues. Lutte contre les inondations et lutte contre l'environnement in *Droit et Ville* n°21 Compte rendu du colloque sur les risques naturels et technologiques majeurs : Aspects juridiques. Toulouse 14 et 15 octobre 1985

<sup>3</sup> Jean UNTERMAIER 1985 article cité

*laborieuse, si l'on en croit la longueur de la mise en place des zonages prescrits.*"<sup>1</sup>

L'insertion en 1961 dans le code de l'urbanisme de l'article R 111-3 ne paraît pas accroître, au moins dans la pratique, l'implication de l'Etat dans la prévention des risques naturels. Cet article, qui permet d'empêcher l'exposition à un certain nombre de risques, autorise en effet le Préfet à délimiter des périmètres de risque à l'intérieur desquels il peut interdire les constructions ou les soumettre à des conditions spéciales. Mais ces périmètres ont connu une application assez limitée (quelques uns en matière d'inondations, une dizaine en matière d'avalanches), ce qui en limite la portée effective. Ce qui veut dire, en clair, qu'en dépit de la progressive mise en place d'outils juridiques, l'inscription territoriale du risque, reconnue comme principe, n'a pas véritablement reçu de traduction concrète jusqu'au début des années quatre-vingts. Jacques Caillosse souligne ainsi, à ce propos, *"l'inaptitude du discours juridique d'alors à transformer la réalité."*<sup>2</sup>

Cette situation, caractérisée par une implication relativement faible de l'Etat central dans la gestion des phénomènes naturels et l'investissement corrélatif des communautés locales, ne doit pas occulter le fait que, dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, dans le secteur de la montagne, l'administration s'est dotée de moyens d'action très puissants pour entreprendre de vastes opérations de reboisement destinées à lutter contre les inondations torrentielles et l'érosion des versants. Les lois de 1860 et 1864 ont permis en effet à l'Etat d'acquérir par l'expropriation de vastes portions du territoire montagnard. Cette intervention fut menée contre la volonté des populations pastorales et justifiée

---

<sup>1</sup> Nadège.BOUQUIN, Geneviève DECROP, Claude GILBERT, Marie-Pierre TOURON, *La crue de la Loire du 21 septembre 1980, Culture du risque et sécurité collective*. GRRM juin 1990

<sup>2</sup> Jacques CAILLOSSE "Droit de crise, droit en crise" in *La catastrophe, l'élu, le Préfet* sous la direction de Claude GILBERT PUG 1990

essentiellement par des raisons de sécurité<sup>1</sup>. Mais, et c'est peut-être là que se situe l'explication de l'engagement d'une politique étatique volontariste, les dangers que l'on attribuait à l'époque à la déforestation ne concernaient pas de manière exclusive les habitants des zones de montagne, mais surtout ceux de la vallée<sup>2</sup>. C'est donc au nom de la protection de l'intérêt général contre les ravages causés par les utilisations privatives de l'espace qu'a été menée cette vaste opération de restauration des terrains en montagne et qu'a été appliquée ce qui constituait une législation d'exception, dans un contexte favorable aux idées libérales. Cependant, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, cette stratégie subit de sérieuses inflexions et la loi de 1882, moins contraignante que celles de 1860 et de 1862, limita les prérogatives de l'Administration forestière en matière de reboisement. Reconnaisant les intérêts locaux des populations pastorales, elle sollicita plus activement leur participation dans l'oeuvre de restauration, ouvrant ainsi la voie à des modes d'intervention plus souples, permettant la conciliation ou le compromis entre intérêt général et intérêts des groupes sociaux concrets.

## 2. La "naturalisation" des risques naturels

Le projet de quadrillage du territoire national par les Plans d'exposition aux risques naturels, exposé dans la loi du 13 juillet 1982, s'inscrit, donc, en discontinuité avec la problématique d'intervention minimale qui, à quelques "épisodes" près, avait été, jusqu'alors, celle des Pouvoirs Publics. Il faut pourtant relativiser ce souci de rupture en rappelant que ce sont plus des préoccupations d'ordre privé que d'ordre public qui ont été à l'origine de l'introduction de dispositions relatives à la prise en compte des risques dans la planification urbaine. Dans la loi

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos les travaux d'Andrée CORNOL et en particulier son article "Le reboisement au XIX<sup>e</sup> siècle, idées fausses sur un plan d'envergure" publié dans *Environnement, science et politique, les experts sont formels.*, Cahiers du Germes n°14. On pourra aussi consulter les travaux de Bernard KALAORA : *Forêt et société au XIX<sup>e</sup> siècle, la sève de Marianne* 1980 et *Forêt et sociologie* 1984

<sup>2</sup> Ainsi la loi du 18 juillet 1860 permet d'imposer des périmètres de reboisement "d'après l'état du sol et les dangers qui en résultent sur les terrains inférieurs".

de 1982 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, la planification des risques apparaît comme un objectif second qui doit faciliter la mise en place d'un système d'assurances obligatoires établissant la solidarité entre l'ensemble des citoyens. L'imposition de contraintes de protection aux propriétaires les plus exposés ambitionne, en premier lieu, de responsabiliser les bénéficiaires et, par là même, de garantir l'équilibre financier du système.

Cependant, la mise en chantier des PER va donner corps au projet que le tout nouveau Commissariat aux risques naturels majeurs s'était assigné : Une vaste entreprise de recensement des risques naturels par laquelle il s'agissait de consolider les premiers acquis d'une expertise étatique qui s'était développée depuis les années soixante-dix dans le domaine de l'identification et de la cartographie des risques. Dans les zones de montagne, suite à la catastrophe de Val d'Isère de 1970, on avait établi, en effet, des cartes de localisation probable des avalanches puis des Plans de zones exposées aux avalanches (PZEA), qui devaient être annexés aux POS. Concernant les mouvements de terrain, une opération de cartographie fine, dite ZERMOS, avait été engagée mais son absence de caractère systématique lui conférait un intérêt strictement expérimental. La cartographie des inondations, peu avancée, ne concernait, quant à elle, que quelques sections de rivières.

Par rapport à ces premières tentatives d'identification des risques, ce qui spécifie surtout la procédure des PER, c'est la continuité nécessaire quelle présuppose entre la connaissance scientifique et les impératifs juridiques. La loi de 1982 confie à l'Etat, en raison de sa capacité d'expertise scientifique et technique, le soin d'évaluer, de cartographier les risques et de déduire de cette analyse les dispositions contraignantes qui s'imposeront aux collectivités locales. En effet, les PER "*valent servitude d'utilité publique et sont annexés aux plans d'occupation des sols conformément à l'article L123.10 du Code de l'Urbanisme.*" C'est ici le savoir détenu par l'Etat qui lui confère son pouvoir d'imposition. Et la légitimité des décisions qui sont prises tient

essentiellement au fait qu'elles paraissent le résultat d'analyses scientifiques dûment validées.

Tout se passe comme si l'identification des phénomènes prévisibles découlait directement de la collecte et de l'analyse d'informations objectives et que les solutions retenues traduisaient simplement "le meilleur jugement scientifique". C'est donc sur un socle d'objectivité que sont censées reposer les dispositions des PER "*Les PER doivent fournir des indications claires et certaines tant sur les risques potentiels et les techniques de prévention que sur la réglementation de l'occupation et de l'utilisation du sol qui en découle.*"<sup>1</sup>

Objectivité dans l'identification des phénomènes, tout d'abord. La phase de détermination de l'exposition des terrains à l'aléa naturel semble l'étape d'élaboration du PER qui offre le moins de prise à débats et controverses. La carte de constatation des risques est "*une carte objective qui ne doit faire appel qu'à des méthodes et techniques incontestables, propres à chaque risque et utilisées sur l'ensemble du territoire national.*"<sup>2</sup> A ce stade, ce sont des données physiques qui sont recueillies, complétées, le cas échéant, et pour certains types de risques, par des enquêtes auprès des habitants de la zone ou des témoins d'événements passés. La catastrophe de référence, celle à l'encontre de laquelle sont censées jouer les dispositions inscrites dans le PER, est qualifiée scientifiquement au travers d'un certain nombre de paramètres. Pour l'inondation, par exemple, il s'agit de la probabilité d'occurrence, de la hauteur d'eau, de la vitesse d'écoulement et de la durée de la submersion. Il ne semble en effet pas possible d'envisager et d'étudier l'ensemble des scénarios susceptibles de se produire. Intervient donc, à ce stade d'identification scientifique du risque, un

---

<sup>1</sup> Lettre circulaire du Délégué aux Risques Majeurs du 20 Novembre 1984 (souligné par nous)

<sup>2</sup> Les plans d'exposition aux risques naturels ou PER. *Géomètre*. n°5 mai 1984

choix qui renvoie aux possibilités de protection et qui, de toute évidence, incorpore, d'ores et déjà, une dimension sociale. Certes, les guides méthodologiques diffusés par l'Administration proposent une norme et recommandent de retenir, systématiquement, l'étude des crues décennales et centenales, en arguant du fait qu'"une loi reposant sur un principe de solidarité nationale ne saurait s'accompagner de mesures hétérogènes."<sup>1</sup> Il va sans dire que les difficultés d'évaluation des débits de crue, en particulier pour des événements dont la fréquence d'occurrence est faible<sup>2</sup>, confèrent à cet impératif de normalisation un caractère un peu incantatoire. Ce phénomène est encore plus manifeste en matière de séismes, de glissements de terrain ou d'avalanches pour lesquels il n'y a aucune possibilité de procéder à une évaluation probabiliste de l'aléa.

Il n'existe point de critère indiscutable qui permettrait de sélectionner, en toute clarté, l'événement à étudier. "*L'expert opère, dès cette phase, des choix entre tous les phénomènes physiques possibles, et il le fait en fonction d'une norme sociale qui lui est extérieure et dont il n'est que le garant.*"<sup>3</sup> Mais ce choix, socialement déterminé, reste dans l'implicite tandis que s'impose, avec évidence, l'existence de l'événement majeur dont on veut se prémunir, soit parce qu'il est affecté d'une probabilité d'occurrence tellement faible qu'il semble situé tout à fait hors de l'échelle de la vie humaine soit parce

---

<sup>1</sup> Geoffroy CAUDE. La prise en compte du risque d'inondation dans le Per. Délégation aux risques majeurs. note du 9 mai 1985

<sup>2</sup> Geoffroy CAUDE dans l'article précité reconnaît que l'option consistant à retenir systématiquement les crues décennales et centenales pose "un certain nombre de difficultés spécifiques :

-absence d'un échantillon d'observations de longue durée : si, dans la plupart des cas, la crue décennale peut être calculée, en revanche la crue centennale est plus difficile à apprécier.

-évolution historique d'un bassin versant rendant hétérogène toute statistique de crue : par la création d'ouvrages écrêteurs de crue ou par approfondissement du lit (cf bassin de la Seine ou ceux de l'Adour ou de la Moselle)

-mauvaise interprétation dans le public des notions de crue centennale et décennale".

<sup>3</sup> Claude CHARLIER, Geneviève DECROP, *Risques naturels, expertise scientifique et dispositif de prévention : le cas du risque en montagne*. CEMAGREF/GDR CRISE CNRS. 1993

qu'il est présenté comme le plus grave que l'on puisse envisager, Dans le premier cas, l'efficace de cette fiction s'appuie largement sur l'idée, reprise par la jurisprudence selon laquelle "*seule la leçon d'un siècle doit être valable pour le suivant*", à quoi s'ajoute l'interprétation, erronée mais largement répandue, selon laquelle, une crue de fréquence centennale est celle qui ne se reproduira pas avant cent ans. Dans le deuxième cas, on postule que les mesures de protection retenues sont maximales, ce qui n'empêche pas, dans les faits, de pondérer les conséquences attendues de l'évènement en tenant compte, mais de manière implicite, de la probabilité estimée de l'occurrence de l'évènement redouté. D'ailleurs, en matière de séismes, après avoir proposé le respect d'un critère d'évaluation déterministe, c'est à dire la prise en compte de séismes destructeurs majeurs quelque soit la fréquence de leur occurrence, la Délégation aux risques majeurs recommande en 1984 d'adopter "*un pragmatisme raisonné combin(ant) des éléments déterministes et probabilistes.*"<sup>1</sup>

Le postulat d'objectivité pèse aussi très fortement sur la phase d'étude de la vulnérabilité. Il s'agit, en principe, d'identifier les conséquences des risques sur les diverses occupations du sol et les dangers qui en résultent pour les populations, les activités ou établissements humains. Là encore, bien que l'on reconnaisse que, sauf en matière d'inondations, les connaissances actuelles ne permettent pas de disposer de coefficients d'endommagement, c'est-à-dire de relations établies entre la valeur des dommages et les paramètres caractérisant le phénomène naturel et qu'en conséquence on ne peut disposer d'une appréciation chiffrée de la vulnérabilité, on présume que le recueil des données ne pose que des difficultés d'ordre technique. C'est le préjudice directement lié à l'évènement qui est officiellement pris en compte alors que sont placées au deuxième plan des conséquences moins objectivables - se situant par exemple sur le registre de l'esthétique ou du symbolique - ou moins directes - tels les effets différés sur le développement du territoire concerné. Ces impacts escomptés de la catastrophe, qui ne

---

<sup>1</sup> Délégation aux Risques Majeurs. Rapport annuel présenté par Haroun TAZIEFF, le 17 juillet 1984



font l'objet d'aucune énonciation dans l'étude du PER, sont alors intégrés à l'évaluation du risque mais de manière sous-jacente.

Ce travail d'objectivation de l'aléa et de ses conséquences, à l'oeuvre dans la procédure des PER, équivaut, d'une certaine manière, à un processus "de naturalisation des risques naturels." Processus, par lequel on débarasse l'aléa de toutes les conditions sociales dans lesquelles il s'insère, et par lequel on le donne à voir comme un phénomène donné. Plus que les risques industriels, "produits par la main de l'homme", les événements dans lesquels intervient de manière prédominante un facteur d'origine naturelle peuvent être, en effet, perçus comme des phénomènes vis à vis desquels on ne peut pas grand'chose sinon se protéger : "*Bien sûr, nos sociétés ne pourront jamais empêcher un séisme de se produire, un volcan d'entrer en éruption, un cyclone de ravager nos régions tropicales. Par contre, il n'est pas impossible de réduire les conséquences de tels phénomènes naturels. Il s'agit là de l'objectif principal d'une politique de prévention menée dans un but essentiel, celui de réduire les pertes en vie humaine et en biens matériels, tout en préservant les atteintes à notre patrimoine national.*"<sup>1</sup>

Les dispositions du PER ne sont alors envisagées que sous l'angle de la suppression ou de la diminution de l'exposition aux risques. En effet, s'attachant essentiellement à régler l'occupation du sol, les PER n'intègrent pas le traitement des circonstances et conditions qui provoquent ou modulent la réalisation du risque et éventuellement en aggravent les conséquences. Ils ne tiennent aucun compte de l'impact des éventuelles mesures d'aménagement ou de la réalisation de travaux d'infrastructures susceptibles de limiter les dangers, pas plus qu'ils ne s'attachent, d'ailleurs, aux effets prévisibles de la mise en place des dispositifs d'alerte ou de gestion de crise qui, en cas d'occurrence de la catastrophe, permettraient d'en minorer la portée.

---

<sup>1</sup> G.DENEUFBOURG, *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale* N°39 Août 1993 Collectivités territoriales et gestion des risques majeurs

Autre corrélat de ce travail de naturalisation, les PER, du moins tels qu'ils ont été conçus dans un premier temps, opèrent un découpage entre ce qui est de l'ordre de la constatation scientifique et objective des dangers engendrés par un phénomène naturel, et ce qui est de l'ordre de la détermination politique des mesures de protection. : *"Il existe une partition entre la phase technique qui aboutit - sous la réserve des possibilités scientifiques des spécialistes - à une carte de constatation, non soumise à critique, et la phase politique qui est l'objet principal de la procédure administrative d'approbation du PER, soumise, elle, à enquête publique et à avis des organes délibérants des collectivités locales"*. Cette proposition émise par le groupe de travail "Cartographie des risques naturels" subit, par la suite, une évolution. Et il semble bien que les responsables de la politique de prévention des risques naturels, peut-être sous l'effet des résistances locales qu'ils durent affronter, aient eu de plus en plus tendance à minimiser le caractère négocié de la procédure et à valoriser l'aspect rationnel des mesures édictées. La recommandation relative à l'élaboration des PER, émise en 1984 par le délégué aux risques majeurs stipule ainsi que *"la délimitation des zones résulte d'études scientifiques et techniques des phénomènes, d'une appréciation des dangers encourus du fait de l'exposition, de la vulnérabilité des biens exposés"* et que *"ces plans constituent un document réglementaire, traduction graphique d'une volonté politique de l'Etat."*<sup>1</sup>.

Point de notion d'opportunité dans cette manière de concevoir les PER qui suppose, en quelque sorte, une superposition entre les données recueillies scientifiquement et les mesures qui en découlent. Comme si le choix des périmètres de protection se situait dans un seul champ, un seul cadre de référence, celui de l'élimination d'un risque bien identifié.... La procédure des PER ne prévoit, en aucun cas, que les enjeux de la protection face aux conséquences dommageables des

---

<sup>1</sup> Recommandation n°84-01 relative à l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles. Délégation aux risques majeurs

phénomènes naturels soient mis en relation avec d'autres contraintes, ou d'autres finalités qui pourraient aboutir à relativiser les objectifs de sécurité. Elle n'envisage pas que la planification finalement retenue puisse être le fait d'un compromis entre de multiples objectifs au nombre desquels figureraient ceux afférents à la sécurité. De fait, les choix non scientifiques qui émaillent toute démarche d'évaluation et de prévention des risques et qui renvoient, soit à l'existence d'incertitudes, soit à l'irruption d'éléments ressortant d'un autre registre, ne sont pas revendiqués comme tels.

### 3. Un pragmatisme raisonné

Dix ans après la loi de 1982, le nombre extrêmement limité des PER parvenus au stade de l'approbation invite à dresser un constat d'échec à l'encontre de cette politique. L'on ne manque pas alors d'évoquer l'anachronisme de cette procédure impérative, centralisée et normative, dans un contexte où se développent des politiques publiques qui s'appuient sur les capacités d'autonomie des pouvoirs locaux et qui tentent de recourir plus à l'incitation et à la négociation qu'à l'injonction.

Les conclusions d'analyses plus approfondies menées sur la politique des PER<sup>1</sup> conduisent à nuancer quelque peu ce propos. Il apparaît, en effet, que de manière tout à fait paradoxale, *"si les buts de la loi n'ont pas été atteints, les objectifs du législateur ont été, partiellement tout au moins, remplis."*<sup>2</sup> Certes, *"les PER n'ont pas connu et ne pouvaient pas connaître une grande prospérité. Leurs caractéristiques rendaient hautement improbable une inscription aisée et harmonieuse dans la planification urbaine. En revanche, la loi du 13 juillet 1982 a impulsé une vigoureuse pédagogie du risque qui a*

---

<sup>1</sup> Et en particulier : *La prévention des risques naturels : Echec ou réussite des Plans d'exposition aux risques ?* I.BERNARD, P.P.DANNA, J.HERMANN, G.J.MARTIN, A.RAINAUD, R.ROMI, E.VALETTE, G.ZALMA, CREDECO , UNSA, SFDE. 1994

<sup>2</sup> G.MARTIN in CREDECO 1994 opus cité

*autorisé une large prise en compte des besoins de sécurité par d'autres voies.*"<sup>1</sup>

La reconnaissance officielle de l'enjeu de la question des risques naturels majeurs, stimulée par les créations successives d'instances politico-administratives spécialisées, et la mise en place d'un dispositif législatif lourd semble, en effet, avoir contribué à la diffusion d'une certaine "*culture du risque*", que ce soit auprès des responsables locaux ou des agents de l'Etat. Cette dynamique s'est traduite par la mise en oeuvre de dispositifs de sécurité, de natures très diverses, et n'empruntant pas forcément les chemins tracés par la loi. "*Ce foisonnement*" paraît ainsi "*l'un des effets indirects les plus étonnants et les plus imprévus de la loi de 1982.*"

Les politiques de sécurité, mises en oeuvre au niveau local, puisent dans la palette, finalement large, des outils juridiques qui permettent d'inscrire les risques dans la planification de l'espace. En fonction des circonstances, de l'importance des risques, de la configuration des intérêts en présence, c'est telle ou telle procédure qui est mobilisée. La prise en compte des vulnérabilités potentielles du territoire pouvant être assurée, aussi bien dans le cadre du POS, d'un PIG, d'un périmètre de risque en application de l'article R111-3 du Code de l'Urbanisme, d'un PER, ou de toute autre mesure réglementaire relevant de divers codes. Ce recours circonstanciel aux différents textes juridiques disponibles est désormais recommandé de manière officielle<sup>2</sup>. Ce qui constitue une rupture significative vis à vis de la position affichée il y a quelques années par la DRM selon laquelle "*pour l'Etat, le PER est la reconnaissance unique et de référence des phénomènes étudiés.*"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pierre-Paul DANNA in CREDECO 1994 opus cité

<sup>2</sup> voir, en particulier, Rapport du Délégué aux Risques Majeurs, 1988-1990, Journal Officiel, Mars 1992

<sup>3</sup> J.N. BOUTIN Mission PER DRM note roneo 1986

Ce que semble traduire cette modulation des procédures de prise en compte du risque naturel, c'est une approche plus pragmatique et somme toute plus modeste de la sécurité. Mais cette approche pragmatique de la sécurité, territorialisée, moins prescriptive et privilégiant l'arrangement négocié, n'est que rarement revendiquée comme telle par les collectivités qui la mettent en oeuvre. Et elle coexiste avec des formes plus rationnelles et plus impératives de gestion des risques naturels.

Néanmoins, l'un des traits de cette posture pragmatique paraît être la prise en compte de la complexité et du caractère paradoxal de la situation à résoudre. La prévention de la catastrophe naturelle et la protection vis à vis des dommages qu'elle est susceptible de générer sont mises en concurrence avec d'autres enjeux qui ne sont pas situés dans le même cadre de référence. Ce qui conduit à relativiser l'importance à accorder à l'objectif de sécurité face à d'autres finalités de nature très hétérogènes telles que le développement de l'activité économique, la valorisation foncière, le bien-être des populations, l'égalité sociale, la préservation des paysages etc ... L'ensemble de ces enjeux, ne sont pas forcément conciliables et, de plus, ils sont rarement commensurables.

L'absence de références stables et de mesures communes entre ces objectifs rend très difficile leur hiérarchisation et l'établissement de priorités au nom d'une quelconque rationalité. D'où une certaine opacité dans l'élaboration des compromis qui s'établissent, non point à partir de l'explicitation des points de vue et de l'échange ouvert d'arguments, mais sur la base de consensus flous ou de synthèses fondées, pour une grande part, sur l'intuition. Les implications, nombreuses, des décisions qui sont prises ne sont pas toutes explicites. Certaines ne sont que vaguement pressenties, d'autres ne peuvent être clairement énoncées, d'autres encore sont marquées par l'incertitude. Et les compromis qui s'opérationnalisent dans des mesures concrètes - tel

dispositif de protection, telle réglementation d'urbanisme - sont justifiés sur un registre qui n'est pas forcément celui sur lequel se cristallisent les oppositions ou les réticences. Ainsi, si les justifications scientifiques sont toujours la référence obligée d'un grand nombre de décisions relevant d'autres logiques - à tel point que les oppositions de tous ordres s'expriment encore majoritairement sur le terrain des querelles d'experts - elles sont de plus en plus concurrencées par d'autres principes de légitimation, tels que l'évocation de la mémoire collective ou la revendication de la justice sociale.

La démarche pragmatique de prévention des risques concerne donc tout autant la définition du danger à prendre en compte, que le choix des mesures retenues ou même encore les critères de légitimation avancés. Les actions publiques engagées dans cette perspective sont très dépendantes du contexte. Ancrées dans la contingence, elles ont tendance à varier au gré des circonstances, à tel point que l'on a pu parler d'une gestion des risques "au fil de l'eau". Et l'on peut citer de nombreux exemples de politiques qui se laissent infléchir inconsidérément par l'occurrence d'un désastre récent, qui s'attachent à prévenir son improbable répétition et qui, ce faisant, délaissent d'autres risques non encore advenus. Ainsi, il a été maintes fois relevé que l'irruption de la catastrophe donne, en général, un nouveau souffle aux projets de sécurité, qui sont ensuite progressivement abandonnés au fur et à mesure que l'événement s'éloigne dans le temps et que s'en émousse le souvenir. L'ambition d'objectivité et de stabilité inscrite au coeur de la démarche des PER tendait justement à s'opposer à cette appréhension circonstancielle des risques.

Notons aussi que l'approche pragmatique qui se diffuse aujourd'hui et la démarche rationnelle des PER, renvoient à deux formes de légitimité concurrentes, une légitimité de type républicaine et une légitimité plus localiste. Selon la première, c'est l'Etat qui est garant de l'égalité des citoyens et surtout, c'est lui qui définit le registre

sur lequel se mesure cette égalité. En l'occurrence, au travers des PER<sup>1</sup>, c'est l'égalité des individus devant la sécurité qui est privilégiée par rapport à l'égalité sur d'autres plans. Les servitudes inscrites dans les PER, qui sont censées placer les citoyens sur un même plan face aux aléas naturels, introduisent en revanche une discrimination de type économique entre les propriétaires des terrains concernés. L'inscription en zone rouge aboutit à une dévalorisation foncière pénalisante. Dans une moindre mesure, l'inscription en zone bleue est, elle aussi, largement discriminante. Cependant, en limitant l'obligation de réaliser les travaux de mise en conformité à 10% de la valeur vénale des biens concernés, le décret du 5 mai 1986 a introduit une notion d'opportunité économique qui a abouti à une certaine péréquation du point de vue des charges de la prévention, au détriment de l'égalisation des conditions de la sécurité.<sup>2</sup>

La logique pragmatique de gestion des risques implique, au contraire, que puissent être définis localement, et non point centralement, les registres sur lesquels est favorisée l'égalité entre les citoyens. Au travers de l'adoption de telle ou telle mesure, adaptée aux configurations locales et aux enjeux qui s'y déploient, ce sont donc certains principes de justice qui sont retenus et d'autres qui sont délaissés. Et la légitimité de ces choix tient non point à leur nature mais à la qualité des instances qui les opèrent et à leur pertinence par rapport

---

<sup>1</sup> En fait, c'est surtout sur le plan de l'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles que la loi de 1982 ambitionne de rétablir un principe d'égalité. Les servitudes inscrites au PER ont, avant tout, un objectif de responsabilisation des usagers qui, se sentant protégés par l'assurance, pourraient être tentés de s'exposer aux risques de manière intempestive. Il n'empêche que les mesures de prévention édictées s'inscrivent dans un projet général de protection à visée égalitaire.

<sup>2</sup> C'est ce que déplore Renaud VIE LE SAGE, ancien Délégué aux Risques Majeurs : "*Par contre, il est clair que cette référence à des critères économiques crée une rupture brutale dans la logique qui devrait présider à la gestion des zones bleues : il ne s'agit plus de zones homogènes où l'exposition à certains niveaux de risque est tolérée sous réserve que les prescriptions soient respectées, mais des secteurs où cohabiteront des habitations nouvelles et contraintes avec des réalisations anciennes et clairement inadaptées.*" *La terre en otage*, Seuil 1989

aux priorités locales immédiates. On assiste ainsi à la promotion d'une "éthique de la circonstance particulière" <sup>1</sup>

Cependant, plus qu'une opposition, c'est une certaine conciliation de ces deux légitimités qui s'esquissent aujourd'hui. Conciliation permettant l'articulation et donc la mise en complémentarité entre logiques pragmatiques et logiques rationnelles de gestion des risques. En stipulant que les documents d'urbanisme doivent prendre "en compte l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques"<sup>2</sup>, la loi de 1987 reconnaît aux collectivités locales la capacité de définir le risque, de prendre les moyens de le prévenir et d'en atténuer les conséquences en établissant les zonages correspondants. Dans ce cadre, l'Etat conserve un rôle d'information, par l'intermédiaire du "porter à connaissance", et garde toujours le pouvoir d'imposer la prise en compte des risques, en cas de défaillance manifeste de la collectivité. Cette procédure, beaucoup plus souple que celle des PER, ouvre une place importante à l'ajustement local des intérêts, à la flexibilité de la norme et à la négociation. L'intégration du risque dans la planification urbaine autorise ainsi une définition endogène du risque acceptable.

Cette articulation qui paraît ainsi s'ébaucher entre gestion pragmatique et gestion rationnelle constitue, finalement, l'application du principe de subsidiarité au domaine de la prévention. En effet, la gestion des risques n'est, ni tout à fait renvoyée au niveau central, ni abandonnée au niveau local. La répartition "flottante" des compétences permet d'établir un certain jeu entre d'une part le besoin d'objectivité et de certitudes sans lesquelles les décisions ont du mal à se prévaloir d'une quelconque légitimité, et d'autre part la reconnaissance du caractère contingent et socialement qualifié des décisions qui sont

---

<sup>1</sup> selon l'expression de Pierre-Paul DANNA et de Gilles ZALMA in La pratique de l'urbanisme décentralisé et l'environnement; *L'environnement entre le maire et l'Etat*, sous la direction de Gilles JEANNOT, Vincent RENARD et Jacques THEYS Adef 1990

<sup>2</sup> art. L 121-10 et L 123-1 du Code de l'Urbanisme



prises. Cette flexibilité permet la réalisation de plusieurs niveaux de compromis : compromis entre enjeux de nature hétérogène, compromis entre acteurs aux intérêts différents et enfin, compromis entre convocation et révocation de la référence.

Mais ces compromis sont toujours menacés par la réalisation du risque, surtout lorsque son occurrence produit des effets catastrophiques. A ce moment là, la désignation de responsables, la recherche des erreurs et des incompétences "*constituent les manifestations de ce désir de domestiquer la catastrophe en lui assignant une place au sein d'un système d'interprétation familial.*"<sup>1</sup> L'irréversibilité des conséquences de la catastrophe, notamment en cas de pertes en vies humaines, rend, à posteriori, tout à fait illégitime la prise de risque même négociée. Et même lorsque la catastrophe reste virtuelle, sa simple anticipation empêche que ne soit véritablement reconnu le caractère pragmatique et hybride des choix en matière de sécurité. Le contenu des compromis qui sont opérés reste largement dans l'implicite et c'est bien souvent sous couvert de la rationalité scientifique que sont prises les décisions les plus contingentes. Comme si, en matière de risques, le pragmatisme ne pouvait que rester honteux, c'est à dire non assumé socialement.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Christine DOURLENS Nîmes : La domestication d'une catastrophe *Aménagement et Nature* N°95

### **3. LES RISQUES INDUSTRIELS : AU COEUR DE L'EXPERTISE, LE PRAGMATISME.**

Analyser les politiques de prévention des risques industriels en tant qu'elles sont des politiques pragmatiques peut paraître, à première vue, un peu paradoxal. La maîtrise des dangers que les industries font courir aux populations urbaines semble prendre appui sur un socle solide de connaissances scientifiques et de compétences techniques et ne rien devoir à la mise en oeuvre des capacités d'intuition et d'adaptation des responsables chargés de mettre en oeuvre les actions de sécurité. Il faut dire qu'en matière industrielle le niveau de sophistication des procédés utilisés et le degré de complexité des systèmes concernés sont tels qu'il paraît logique que la sélection et la mise au point des mesures de prévention découlent d'études circonstanciées et de l'application de critères de décision les plus rationnels possibles.

En fait, les politiques de sécurité industrielle sont plutôt le produit d'une articulation entre des démarches qui, à priori très antinomiques, sont mobilisées alternativement ou même conjointement. Et la précision avec laquelle est menée l'étude des phénomènes physiques, le caractère systématique des méthodes d'analyse de risques n'empêchent en aucun cas que de larges pans des décisions échappent totalement aux processus rationnels et soient tout simplement le fruit de

compromis non explicites entre des enjeux sociaux qui ne sont pas toujours clairement identifiés.

### 3.1. Des intérêts à concilier.

François Ewald a démontré dans son ouvrage "L'Etat Providence" que, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, les mesures de sécurité - qu'elles concernent les problèmes de sécurité publique posés par l'industrialisation, ou bien la sécurité civile des ouvriers - sont de l'ordre "*de la combinaison : il s'agit toujours de combiner, d'articuler, de renforcer mutuellement des intérêts -intérêt privé et intérêt public, intérêt patronal et intérêt des ouvriers - il s'agit de les rendre solidaires, indissociables, de faire que l'intérêt des uns trouve son appui sur l'intérêt des autres....*".<sup>1</sup>

Les travaux de Pierre Lascoumes<sup>2</sup> ont largement développé cette analyse et ont, en particulier, pointé le fait que si, dans le contexte d'une industrialisation et d'une urbanisation galopantes, le décret de 1810 s'attache à protéger les riverains des établissements industriels des odeurs nauséabondes et insalubres dont ils sont victimes, il vise aussi à garantir la sécurité des industriels qui sont soumis, en permanence, à l'arbitraire des décisions de fermeture ou de déplacement prises par les magistrats de police locaux. "*La sollicitude du gouvernement embrassant toutes les classes de la société, il est de la justice que les intérêts de ces propriétaires ne soient pas plus perdus de vue que ceux des manufacturiers*"<sup>3</sup>. C'est donc la stabilisation d'un compromis entre

---

<sup>1</sup> François EWALD, *L'Etat-Providence*, Grasset 1986

<sup>2</sup> Pierre LASCOUMES De l'atteinte à la prévention des risques industriels. in C.DOURLENS, JP.GALLAND, J.THEYS, P.A VIDAL-NAQUET, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, Logiques Sociales, 1991; La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement. *Sociologie du Travail* n°3/ 1989; *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Editions La Découverte, 1994.

<sup>3</sup> Rapport de l'Institut du 9 Octobre 1810 présentant le projet de décret

des intérêts divergents qui est recherchée, par le décret du 15 octobre 1810 qui institue une procédure d'autorisation obligatoire pour toutes les entreprises. Certes, l'application de ce décret fut, pendant les premières décennies qui suivirent sa promulgation, largement favorable aux industriels. "*Les préfetures partage(ai)nt souvent avec les savants la conviction que l'essor de la chimie et les progrès dans la conduite du feu saur(aient) très vite abolir les nuisances et n'exige(ai)ent pas de fermeture d'installations mal situées.*"<sup>1</sup> D'ailleurs aucune disposition n'était prévue en cas de violation des obligations réglementaires. Mais le principe que le décret de 1810 énonçait - à savoir la nécessaire coexistence d'intérêts divergents - fut conforté par la loi du 19 décembre 1917 et repris par celle de 1976 sur les installations classées.

Cette consolidation s'accompagna d'un élargissement constant des intérêts à sauvegarder puisque de la protection des intérêts privés de voisinage en 1810, on est passé à la protection de l'intérêt collectif en 1917, au travers notamment de la sauvegarde de la santé publique, puis en 1976 à l'intérêt de l'environnement dans un sens très large, englobant jusqu'à la dimension esthétique<sup>2</sup>. Cette extension continue des intérêts à prendre en compte fait de la sécurité industrielle une question complexe aux ramifications nombreuses et enchevêtrées. Elle va de pair avec un certain mouvement de dilution des frontières entre source et cible des dangers. Ainsi la circulaire du 28 décembre 1983, prise en application de la circulaire Seveso, insiste sur la nécessité de traiter l'environnement de l'installation industrielle, autant comme un intérêt à protéger que comme un agresseur potentiel (séismes et autres phénomènes naturels, voies de communication avec transport de matières dangereuses, unités industrielles voisines).

---

<sup>1</sup> Philippe ROCARD, L'environnement industriel à travers les siècles. *Sécurité*, N° 3 avril 1993

<sup>2</sup> Pierre LASCOUMES, 1991 et 1994 opus cité

La territorialisation de la gestion des risques industriels induite par la loi du 22 juillet 1987<sup>1</sup> renforce largement ce processus. En rendant obligatoire la prise en compte de l'existence des risques technologiques majeurs dans les documents d'urbanisme, dans les schémas directeurs d'urbanisme mais surtout dans les plans d'occupation des sols, la loi de 1987 introduit de nouveaux partenaires, ou du moins de nouveaux types d'intérêts à intégrer. En premier lieu, les riverains des établissements industriels, qui ne sont plus seulement considérés comme des victimes potentielles, mais désormais aussi comme des partenaires de la prévention ou plus précisément de la mitigation des risques. Mais aussi la collectivité locale en tant qu'elle représente l'ensemble des intérêts économiques et sociaux potentiellement concernés, directement ou indirectement, par une stérilisation préventive du foncier aux abords des établissements dangereux.

En complétant ainsi les politiques de gestion des risques à la source par des mesures d'urbanisme visant à réduire la vulnérabilité des espaces environnants, la législation de 1987 ne fait pas qu'adjoindre une pièce à l'arsenal existant de dispositions préventives. Elle renforce largement le mouvement d'intégration de la sécurité dans un ensemble beaucoup plus vaste d'enjeux qui se situent sur des échelles spatiales et temporelles extrêmement hétérogènes. La protection contre le danger industriel, par la limitation des possibilités d'usage des sols à proximité des installations à risques, peut en effet avoir des effets multiples. Certains sont directs et facilement appréhendables (dévalorisation foncière ou réduction d'usage) et concernent une catégorie bien identifiée d'acteurs sociaux locaux. D'autres sont plus diffus, et même quelquefois virtuels. C'est ainsi, par exemple que le Maire de Pont de Claix, petite commune industrielle de l'Isère dont le développement est dû pour une grande part à l'implantation de Rhône-Poulenc, plaidait, au cours d'un colloque international tenu récemment à son initiative, en faveur d'une appréhension globale de la question : "*Il convient donc de*

---

<sup>1</sup> Loi 87-565 "relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie, à la prévention des risques majeurs"

*penser ce problème de l'implantation industrielle par rapport à la ville, comme un problème complexe requérant des analyses ponctuelles où soient correctement mesurées les incidences positives ou négatives de chaque solution. Non seulement cette recherche mérite une réflexion poussée mais elle exige aussi sans doute une réflexion contradictoire.*" Et de mettre en évidence le fait que l'affichage des risques ainsi que la remise en cause des projets communaux de rénovation du centre-ville de sa commune pouvaient avoir, du point de vue social, des effets négatifs importants susceptibles d'accroître à terme les vulnérabilités vis à vis du risque industriel. "*Car l'affichage des dangers, s'il est effectué d'une certaine façon, sans être accompagné de mesures positives, peut créer des zones dévalorisées, dépréciées, frappées de dépérissement et de dégradation et par là même exposées à l'insalubrité, à la pauvreté, au surpeuplement et à toutes sortes de formes d'insécurité, donc des zones où la protection contre le danger serait affaiblie au lieu d'être renforcée.*"<sup>1</sup>

Il y a donc bien un effet de complexification induit par le passage "*d'une gestion sectorielle à une gestion territoriale du risque industriel majeur.*"<sup>2</sup> La territorialisation de la gestion aboutit à une extension spatiale du champ de la prévention, hors les murs des établissements dangereux. En convoquant de nouveaux acteurs, elle démultiplie aussi les enjeux induits par la protection, renforçant en cela le mouvement que l'évolution des législations antérieures - du décret de 1810 à la loi de 1976 - avait contribué à impulser du point de vue des intérêts à protéger.

---

<sup>1</sup> Actes du colloque de Pont de Claix du 1 et 2 Avril 1993 "*Lorsque les hommes dialoguent, la prévention progresse.*" Med-Urbs / CEE/ Pont de Claix

<sup>2</sup> Philippe HUBERT, Philippe BLANCHER, *Risques industriels et territoire urbain* Economie et Humanisme, Janvier 1993. Consulter aussi: Philippe BLANCHER, *L'industrie chimique : atout ou handicap pour Lyon métropole européenne?* Economie et Humanisme, mai 1994 ainsi que Philippe BLANCHER et Pierre PAQUIET *Industrie et développement urbain, un couple en conflit ? L'industrie chimique dans la stratégie de l'eurométropole lyonnaise, Colloque international "Villes, entreprises et société à la veille du XIX<sup>e</sup> siècle "* IFRESI, Lille, mars 1994

### 3.2. La relativisation des normes substantielles

Cette complexification de la question de la sécurité industrielle par intégration successive de nouvelles dimensions du problème, de nouveaux intérêts et de nouveaux acteurs va de pair avec l'accentuation du caractère procédural des instruments juridiques qui ont été successivement adoptés. Ce qui signifie que les textes juridiques, supports d'une politique de réduction des nuisances et des dangers, ne définissent pas des normes substantielles désignant des comportements à respecter, mais édictent plutôt des règles de forme, des procédures à suivre et favorisent ainsi l'adaptation aux situations particulières.

L'évolution que signale l'adoption en 1865, puis en 1880 d'une nouvelle réglementation des machines à vapeur<sup>1</sup> illustre bien ce phénomène. En effet, pendant la première partie du XIX<sup>e</sup> siècle, et pour prévenir l'éventualité redoutée des explosions, un contrôle administratif très strict des machines était en vigueur. L'administration imposait aux constructeurs une définition extrêmement précise des matériaux et de l'agencement des pièces qui devaient composer la machine. Des critiques sérieuses se firent entendre à l'encontre de cette "réglementation excessive" à laquelle on reprochait de *"prescrire des choses inutiles ou d'entraver les essais, les tentatives, qui sont la condition essentielle du progrès industriel"*. Il apparut plus judicieux de *"compter davantage sur les lumières et l'intelligence des industriels, sur le soin de leurs intérêts, qui sont en définitive les premiers compromis en cas d'accident, sur leur initiative personnelle tempérée par une responsabilité réelle et sérieuse"*. La libéralisation du système consista à assouplir largement les contraintes, et à remplacer le contrôle à priori par un contrôle à posteriori. Elle aboutit même, à l'instar du

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples développements, consulter : "Compter davantage sur les lumières et l'intelligence des industriels. La réforme du contrôle des appareils à vapeur" in *Réalités industrielles, Les Annales des Mines* N° juillet-août 1989 200 ans de regard sur l'industrie et Christine CHAPUIS, "Risque et sécurité des machines à vapeur au XIX<sup>e</sup> siècle" in *Culture Technique* N°11 septembre 1983

système britannique, à déléguer la responsabilité de ce contrôle à des associations de propriétaires de machines.

Pierre Lascoumes, note, dans le même esprit, que depuis le décret de 1810, les législations relatives à la sécurité ne soumettent pas les industriels à des obligations précises de comportement. *"Elles n'indiquent pas au chef d'entreprise où construire, comment faire fonctionner ses installations, mais comment se conformer à des exigences administratives liées à la surveillance et à un certain état (toujours ajustable) de normes."*<sup>1</sup> Et l'on peut rappeler que déjà, en 1810 s'interrogeant sur les distances d'éloignement à maintenir entre les usines et les zones habitées, l'Institut concluait qu'il ne pouvait y avoir de décision que locale : *"Il aurait été désiré qu'il eut été possible de déterminer les distances où les établissements compris dans la première classe doivent être éloignés des habitations particulières. Ce point a beaucoup occupé la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut et le résultat de ses méditations a été qu'on ne saurait le décider d'une manière positive (...) Il n'a donc pas été possible d'établir la distance dans le projet de décret et quelque désir que j'eusse d'empêcher qu'on n'agit arbitrairement, il a fallu abandonner ce soin à la sagesse de l'autorité locale."*<sup>2</sup>

Ce sont donc moins des normes de contenu, que des normes de procédure que les textes juridiques successifs proposent. Ils n'obligent finalement les industriels qu'à respecter des procédures administratives de déclaration ou d'autorisation<sup>3</sup> dont la mise en oeuvre, peu contraignante au départ, est devenue désormais plus effective. Depuis la

---

<sup>1</sup> Pierre LASCOUMES, opus cité

<sup>2</sup> Extrait du rapport du 9 octobre 1810 à Napoléon présentant le projet de décret. cité in Vincent LAFLECHE, La maîtrise de l'urbanisation à l'heure du bilan. *Préventique*, n° 46 1992

<sup>3</sup> Les installations assujetties à la loi de 1976 sur les installations classées sont réparties en deux groupes : celles (environ 500 000) qui sont soumises à déclaration; celles qui, plus dangereuses, (environ 50 000) sont soumises à autorisation.



loi sur les installations classées, le contrôle du respect de ces procédures incombe aux ingénieurs des DRIRE, à qui il revient, au regard d'un certain nombre d'informations tant scientifiques (études d'impact et études de dangers), que sociales et économiques, de déterminer les prescriptions que l'exploitant est tenu de respecter en matière de moyens techniques de protection ou de règles concernant l'organisation de l'établissement. Ils sont ainsi amenés à définir, de manière administrative, ce que la loi, dans un souci d'adaptation aux réalités particulières et face à la complexité des données à prendre en compte, n'a pas souhaité ni pu réglementer.

En matière de risque industriel, contrairement à d'autres domaines, les arbitrages entre intérêts éventuellement contradictoires ne sont donc pas cristallisés dans une règle de fond, qui, bien que construite à partir de la réalisation de compromis, se présenterait, une fois établie, comme une règle absolue et s'imposant comme telle. Le contenu des mesures de prévention applicables à chaque établissement est laissé à l'appréciation des inspecteurs des DRIRE qui, véritables "*magistrats techniques*"<sup>1</sup> exercent une fonction d'arbitrage en s'appuyant sur l'autorité que leur confère une compétence scientifique de haut niveau. En conséquence, les négociations, ou pressions sociales, à l'ombre desquelles sont prises les décisions des inspecteurs, ne sont pas véritablement explicitées.

De ce point de vue, la législation de 1987 marque une nouvelle étape. En effet, elle impose que soient instituées des zones de contrôle de l'urbanisation aux abords des installations dangereuses. Mais elle ne définit aucunement le niveau de risque à prendre en compte et elle fait reposer la détermination des distances d'isolement sur les résultats d'une négociation au cas par cas. Si un certain nombre de scénarios-type d'accident ont été établis par le Service de l'Environnement Industriel, ces scénarios ne suffisent pas à définir les zones de protection. Ils permettent seulement de délimiter des "*zones de*

---

<sup>1</sup> Pierre LASCOUMES, opus cité

*concertation*", à l'intérieur desquelles seront négociées, entre les services de l'Etat, la collectivité locale et les industriels, les contraintes imposées à l'urbanisation. "S'il est nécessaire que la zone de concertation reste aussi peu fréquentée que possible, l'examen des situations existantes, souvent complexes, montre que la meilleure solution est de définir de façon pragmatique le type d'urbanisation approprié au regard de la proximité et de la nature des risques, (et) du contexte urbanistique existant. C'est ainsi une véritable modulation de l'urbanisation en fonction de tous les facteurs entrant en jeu qui doit être envisagée."<sup>1</sup> Il y a donc, ici, une reconnaissance beaucoup plus franche du caractère négocié des mesures de protection. Car, même si l'Etat peut, en cas de résistances trop avérées, imposer à la commune, notamment par l'intermédiaire du PIG, de prendre en compte dans le POS un certain nombre de projets d'équipement, d'aménagement et de protection, il est censé poursuivre la concertation aussi longtemps que possible. Outil administratif contraignant, qui, en cas de conflit, laisse l'avantage au représentant de l'Etat, le PIG peut "être largement utilisé comme instrument de concertation"<sup>2</sup> : C'est de cette manière qu'il est présenté dans la plaquette-guide éditée par le Service de l'Environnement Industriel du Ministère de l'Environnement. "Compte-tenu de la complexité de certaines situations, il est dans tous les cas nécessaire qu'un large dialogue puisse être entamé entre la collectivité locale, l'industriel et l'administration.. De cette manière, il est possible de prendre en compte les évolutions souhaitées par la commune, comme par l'industriel. Ce type de démarches a déjà permis d'aboutir à des consensus sur de nombreux sites existants. C'est le Préfet qui veille à la prise en compte de l'ensemble de ces intérêts dans le *Projet d'Intérêt Général*".<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque*, Guide, Service de l'Environnement Industriel. Ministère de l'Environnement, octobre 1990 (souligné par nous)

<sup>2</sup> Frédéric ABAUZIT *La maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque; outils juridiques*, *Préventique* N°28 juillet-Août 1989

<sup>3</sup> *Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque*; Guide, opus cité

Ainsi, dans le domaine des risques industriels, il semble bien que l'on assiste depuis le XIX<sup>e</sup> siècle à une accentuation du caractère procédural des instruments juridiques de régulation. En effet, les normes substantielles, dictant de manière précise aux acteurs concernés le contenu de leurs pratiques, déjà peu nombreuses au départ, ont largement laissé la place à des règles de forme permettant la flexibilité et l'adaptation des prescriptions concrètes à la variété des conditions techniques, économiques et sociales locales. Mais cette flexibilité n'est pas toujours clairement revendiquée. Le caractère impératif de la règle procédurale occulte le fait que les décisions auxquelles elle aboutit sont pétries de négociations implicites et de compromis. Et telles qu'elles se donnent à voir, les prescriptions imposées aux industriels sont justifiées par des considérations techniques que l'ingénieur est censé pouvoir apprécier en raison de ses capacités d'expertise. Le pragmatisme est ici permis, en même temps qu'il est occulté par la règle juridique.

En revanche, en instituant une "*scène de la négociation*" la politique de maîtrise de l'urbanisation autour des sites dangereux paraît dévoiler le fait qu'en l'absence de références stables et rationnellement fondées, les décisions ne peuvent trouver leur fondement que dans le consensus auquel tentent d'aboutir les échanges argumentés.

### **3.3. Les équivoques de la négociation**

Et pourtant, si depuis la publication des documents ministériels qui ont commenté la loi de 1987 et en ont énoncé les modalités souhaitables d'application, la définition des mesures de maîtrise de l'urbanisation autour des sites dangereux repose officiellement sur la négociation, celle-ci n'est pas reconnue à tous les stades du processus de décision. Cette "dénégation" du caractère négocié des décisions retenues, et donc de la part de pragmatisme qui les fonde, se traduit de multiples manières. Certainement très présente dans la pratique des acteurs concernés, du moins en faisons nous l'hypothèse, elle est aussi repérable dans la doctrine elle-même, telle qu'elle est défendue par ses concepteurs.

En premier lieu, le contrôle de l'utilisation des espaces riverains des usines à risque est officiellement justifié par le constat de l'impossibilité de garantir un risque nul, quelque soit la rigueur et l'efficacité des dispositifs retenus à l'intérieur de l'établissement, et la nécessité qui en résulte de limiter les conséquences d'un accident en empêchant ou en réduisant la proximité d'habitations ou d'activités humaines. *" limiter la densité des personnes exposées est donc la mesure complémentaire des trois composantes de la maîtrise des risques technologiques: la prévention, la protection, l'intervention."*<sup>1</sup> Une autre façon, courante, de motiver la politique de contrôle de l'urbanisation aux abords des sites à risques est de présenter celle-ci comme étant la seule apte à minorer les conséquences des accidents, alors que la plupart des moyens de prévention couramment mis en oeuvre permettraient seulement d'en réduire la probabilité d'occurrence.

Problématisées ainsi comme compléments d'autres dispositions, les mesures d'urbanisme paraissent simplement concourir à l'accroissement global du niveau de prévention et s'inscrire dans une démarche linéaire de conquête de la sécurité. Elles semblent alors situées sur un autre registre que, par exemple, les dispositifs de sécurité à la source, et donc ne pouvoir, en aucune manière, leur être substituables ni concurrentes. C'est cette analyse qui est développée par le Maire de Saint-Priest-Taurion qui se félicite du fait que le POS de sa commune ait réussi *"la synthèse des exigences des parties concernées"* et relève : *" Industriels et autorités locales sont, sur ce type de problèmes, des partenaires et non des adversaires; les efforts consentis par les uns doivent être suivis par des efforts équivalents des autres. Ainsi, sur un site, les investissements d'un industriel en matière de sécurité ne dispensent pas les municipalités de restriction d'urbanisation et réciproquement !... La qualité du traitement du problème du risque*

---

<sup>1</sup> *Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque. Guide opus cité*

*technologique d'un site se juge à la somme des dispositions prises par les différentes parties.*"<sup>1</sup>

La pratique paraît démentir une telle représentation. Les périmètres de protection sont, en effet, bien souvent réduits, en cas d'acceptation, par l'industriel, d'efforts accrus en matière de sécurité. Il y a donc bien dans ce cas, une tractation, un échange autour de la répartition de la charge des mesures de sécurité. La procédure de révision du POS de Neuville-sur-Saône, retracée au cours d'un séminaire de l'Institut de l'Environnement International illustre cette situation. Après la délimitation de deux zones de protection rapprochée ( $Z^1$ ) et de protection éloignée ( $Z^2$ ), "*l'industriel étudie actuellement des moyens de prise en charge de sécurité active qui seront soumis à la DRIRE en vue de réduire les distances  $Z^1$  et  $Z^2$ .*"<sup>2</sup>. La délimitation des distances d'isolement autour de l'usine Atochem, implantée à Marseille, s'est effectuée selon le même mode : Après négociation, la DRIRE a accepté de réviser en baisse ses propositions initiales (les rayons des périmètres de protection ont été ramenés de 550 mètres à 300 mètres et de 1000 mètres à 600 mètres), à la condition que l'industriel effectue un certain nombre d'investissements de sécurité et réaménage l'organisation de sa production, en pratiquant une politique de flux tendus permettant de réduire ses stocks de chlore.

Dans les cas que l'on vient d'évoquer, et contrairement à ce que d'autres problématiques suggèrent, les mesures d'urbanisme sont l'une des multiples ressources disponibles de la prévention, l'une des alternatives pouvant faire l'objet de transactions au cours d'un processus itératif de négociation. Il est vrai que la disponibilité actuellement encore très restreinte de contreparties négociables (il n'y pas, par exemple, d'indemnisations possibles compensant le préjudice

---

<sup>1</sup> B.DUPIN, Maire de Saint-Priest-Taurion, *Préventique*, n°28, juillet-août 1989 (souligné par nous)

<sup>2</sup> Nathalie MARTIN, Pierre ROUMIEUX, La réduction des risques industriels en zones urbaines, *Préventique* N°37 janvier-février 1991

imputable aux règles d'inconstructibilité édictées autour des installations existantes<sup>1</sup>) limite les possibilités de transactions. L'adoption de solutions compensatoires, actuellement à l'étude<sup>2</sup>, en augmentant le potentiel des échanges possibles, accentuerait la multipolarité du jeu social autour de la question des risques industriels.

Le choix d'une méthode déterministe d'évaluation des risques est un autre élément concourant à l'occultation du caractère négocié des mesures de contrôle de l'urbanisation. En effet, en l'absence de précisions contenues dans la loi quant aux moyens d'analyse des risques à prendre en compte, les ingénieurs du Service de l'Environnement Industriel ont conçu une méthode de définition du risque à partir de la construction de six scénarios d'accidents, assortis de critères de références relatifs aux conditions et aux seuils de gravité des effets de l'accident. L'application de ces critères permet de délimiter des zones de concertation, "*où une maîtrise de l'urbanisation est nécessaire*". Les scénarios retenus sont considérés comme étant les plus pénalisants; ils ne sont affectés d'aucune probabilité d'occurrence susceptible d'en relativiser la portée, ils n'intègrent aucune donnée qui pourrait minorer le risque, telle l'orientation des vents dominants, ou les mesures de prévention actives à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement. A un premier niveau, l'approche déterministe des risques est justifiée par le déficit de données techniques disponibles sur les fréquences des dysfonctionnements matériels ou des défaillances humaines, qui rendrait extrêmement hasardeux une quantification des probabilités d'occurrence. Mais elle procède aussi d'une double position de principe. Quant au rôle de l'Etat, d'abord, dont la mission est d'afficher le risque, et d'informer les populations sur les dangers qui les menacent, y compris les plus improbables. Quant à la nécessité "*d'assurer une homogénéité et une égalité de traitement dans l'affichage initial des risques*", ensuite. C'est de cette manière que les responsables du

---

<sup>1</sup> sauf en cas de mise en cause des droits acquis,

<sup>2</sup> en particulier l'institution de servitudes d'utilité publique indemnisables autour des installations anciennes, et l'adoption de certaines mesures fiscales susceptibles d'inciter les industriels à réduire le risque à la source.

Ministère de l'Environnement, justifient le fait de ne retenir dans les scénarios aucune donnée météorologique et en particulier, aucune orientation du vent. *"De même, la question pourrait se poser de savoir s'il faut prendre en compte la répartition des vents pour le calcul des zones d'isolement. Ceci revient à admettre qu'il est possible de construire plus, là où le vent souffle le moins souvent, et donc que le nombre de victimes potentielles est compensé par la probabilité de direction du vent. Cette approche paraît assez criticable, d'abord parce qu'elle exige une connaissance des données météorologiques du site très précise, et parce qu'elle est également difficile à expliquer aux habitants concernés... Pourquoi un terrain à 400 mètres d'une usine ne serait-il pas constructible alors qu'un autre à 100 mètres le serait ?"*<sup>1</sup>

Une fois posé le scénario d'accident majeur, et une fois calculées les distances d'isolement que ce scénario implique, la phase de concertation s'engage et aboutit en général à réduire ces distances en fonction d'un ensemble de contraintes relatives au développement de la commune. Tout se passe alors comme si les négociations se déroulaient à l'ombre de ce scénario, alors qu'elles en sont relativement déconnectées. L'hypothèse extrême retenue pour déterminer la zone de concertation fonctionne comme une "référence dure", mais, en fait, elle contribue à invisibiliser la portée des décisions retenues. Et si les choix définitifs concernant les périmètres de protection sont le résultat de l'agrégation d'enjeux extrêmement hétérogènes dont la pondération peut dépendre de circonstances tout à fait aléatoires, ils ne sont jamais rapportés à l'acceptation d'un risque qualifié par la gravité de ses conséquences et sa probabilité d'occurrence. Les effets attendus des compromis opérés restent, au contraire, dans une certaine opacité. Et le risque affiché continue à occuper une fonction pivot invisibilisant en quelque sorte le risque pragmatiquement accepté dont le niveau n'est en aucun cas énoncé. *"Tout ceci fera qu'au lieu de servir de base ou de référence à une politique de prévention, l'acceptabilité en sera plutôt le produit. Pour le dire autrement, c'est sur le terrain même de la*

---

<sup>1</sup> M.MOUSEL et Ph. ROCARD, La maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque. *Préventique* N°28 juillet-août 1989

*négociation, que se construira l'acceptabilité, comme déduite des multiples décisions jalonnant la procédure. La situation pourra apparaître comme tout à fait insatisfaisante à certains dans la mesure où l'acceptabilité sera, en quelque sorte, le langage silencieux" d'un dispositif administratif, d'où le débat public aura été largement évacué."*<sup>1</sup>

A l'inverse, le recours à des démarches probabilistes présenterait l'avantage - ou l'inconvénient - de rendre publics, ou en tous cas, moins clandestins les arbitrages qui sont opérés. Aux Pays-Bas, c'est à l'issue d'un débat parlementaire qu'ont été fixés des niveaux de risques acceptables, devant servir de base aux autorisations d'implantations industrielles nouvelles ou d'habitations à proximité des sites à risques. Ce mode de prise de décision fondé sur une quantification du risque diffère profondément de la démarche adoptée en France. Ainsi selon un responsable de l'Administration néerlandaise, *"l'utilisation du concept de niveau de risque maximal acceptable, cela permet à la fois de clarifier et de limiter les concessions des risques par rapport aux autres intérêts en jeu. Nous devons souligner à nouveau qu'établir la valeur de ce niveau de risque est un choix politique qui tient compte des intérêts locaux, régionaux ou nationaux. ... Cette approche facilite l'implication du public et le contrôle démocratique du processus de prise de décision, parce que le niveau de risque résiduel considéré comme acceptable, dans un cas précis, est clair est peut être évalué.."*<sup>2</sup>

Clarification des positions, débats argumentés, et acceptation d'un compromis raisonné et consenti par tous les protagonistes : On peut, sans trop de risques, avancer l'hypothèse que l'on ne retrouve que rarement ces différentes séquences du modèle d'action pragmatique

---

<sup>1</sup> Geneviève DECROP. *La loi du 22 juillet 1987 aux prises avec le territoire*. Octobre 1991 GDR-CRISE

<sup>2</sup> Kees VAN KUIJEN, Pays-Bas: La quantification du risque, *Préventique* n°28 juillet-août 1989



dans la conduite des procédures locales de maîtrise de l'urbanisation autour des sites dangereux. Il semble, au contraire, que les déterminations des décisions forment un ensemble extrêmement composite et restent, y compris pour les acteurs concernés, largement dans l'implicite. L'espace de la négociation relative à la maîtrise des risques industriels ressemble bien à l'un de ces forums hybrides décrits par Michel Callon et Arie Rip où "*controverses scientifico-techniques, débats socio-politiques et litiges juridiques s'entremêlent et se confondent*"<sup>1</sup>. La stabilisation d'un accord sur un périmètre d'isolement ou des dispositifs de prévention ou de secours n'implique en aucune manière le "dévoilement" des ressorts des positions de chacun ou la confrontation entre des principes de justification contradictoires. Elle suppose, au contraire, un lissage des divergences au travers de la référence à des notions suffisamment molles pour absorber les aspérités des désaccords. L'hypothèse extrême du scénario-catastrophe scientifiquement établi et donc l'esquisse de ce qui pourrait être une protection absolue semble, du moins peut-on raisonnablement en avancer l'idée, remplir en partie cette fonction.

---

<sup>1</sup> Michel CALLON et Arie RIP. Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement, in *Environnement, Science et Politique; les experts sont formels*. Germes n°13 1991

#### **4. LA SECURITE ROUTIERE : UN PRAGMATISME INTEGRATEUR.**

Les politiques mises en oeuvre dans le domaine de la sécurité routière, au moins dans leurs développements les plus récents, empruntent, elles aussi, de nombreux éléments à la démarche pragmatique. Pour autant, il semble bien que l'introduction de cette approche ait un caractère beaucoup plus circonscrit que dans le champ de la sécurité industrielle. En effet, contrairement aux politiques de prévention des nuisances et des risques industriels qui d'emblée se sont structurées autour de la nécessaire conciliation d'intérêts et d'objectifs divergents, les politiques de sécurité routière sont axées essentiellement autour de la réalisation d'une finalité bien identifiée, la diminution du nombre et de la gravité des accidents de la route, qui paraît encore constituer l'horizon indépassable de l'ensemble des actions engagées. C'est donc au travers de la recherche la plus large possible de tous les moyens disponibles pour parvenir à un résultat dont l'évidence s'impose à l'ensemble des acteurs impliqués que s'actualise la démarche pragmatique qui depuis une dizaine d'années inspire et infléchit les mesures, méthodes et dispositifs inaugurés dans ce domaine.

Contrairement à ce qui a pu être observé dans le champ de la sécurité industrielle où la pondération des intérêts s'opère au cours de

la mise en oeuvre d'une réglementation de type procédurale, puis plus récemment sur une "scène" instituée de la négociation, les mesures de sécurité routière ont un caractère relativement univoques. Cependant, et c'est ce que nous souhaiterions pouvoir démontrer dans ce chapitre, l'introduction de méthodes d'action pragmatiques, complétant ou se substituant à des formes d'intervention majoritairement normatives, est susceptible d'intégrer la sécurité routière dans un champ beaucoup plus large et finalement d'aboutir à la fondre dans un ensemble flou d'objectifs beaucoup moins clairement identifiés.

Telle que nous en retracerons ici les principales étapes, la sécurité routière en tant qu'objet de politique publique a une histoire relativement courte. Non point que depuis l'introduction de l'automobile au début du siècle et son irruption, "*en quelque sorte par effraction dans un monde paisible*"<sup>1</sup>, aucune disposition n'ait été prise pour adapter le réseau à un usage vis à vis duquel il était au départ totalement inadapté, pour définir de nouvelles règles de conduite et d'usage de la route, et reconsidérer les systèmes de responsabilité<sup>2</sup>. Mais au cours de ce que P.E Barjonnet, D.Lagarde, et Jean Serveille<sup>3</sup> ont nommé la "*préhistoire*" de la sécurité routière, les actions correctrices et préventives engagées par les pouvoirs publics étaient relativement éparses.

Il est courant, en effet, de dater le début de la politique de prévention des accidents de la route au début des années 1970. Le seuil des 17000 tués au cours de l'année 1972 enclencha un mouvement de prise de conscience au sein de l'appareil d'Etat qui institua, à cette date, les structures de coordination nécessaires à la mise en cohérence des

---

<sup>1</sup> François EWALD "*L'accident nous attend au coin de la rue*", *les accidents de la circulation, histoire d'un problème*, Ministère de la Justice, La Documentation Française

<sup>2</sup> En particulier, décret du 27 mai instaurant le Code de la Route, et la loi de 1958 qui institue l'obligation d'assurance

<sup>3</sup> P.E BARJONNET, D.LAGARDE, J.SERVEILLE *Sécurité Routière* Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. 1991

actions publiques : Création du Comité Interministériel à la Sécurité Routière, présidée par le Premier Ministre et réunissant les différents ministres concernés, et de la Délégation à la Sécurité Routière qui, dix ans plus tard, deviendront respectivement la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière (DSCR, intégrée au ministère de l'Équipement) et la Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière (DISR). Il faut pointer que cette politique a connu globalement un certain succès puisque, depuis 1976, le nombre de tués a baissé de 3% par an et se situe actuellement en dessous de 10000. Cette diminution est, en outre, à rapporter à la croissance du trafic qui a doublé au cours de la même période.

On peut distinguer deux grandes étapes au cours de ces vingt ans de politique de sécurité routière. Les dix premières années marquées par la mise en place des grandes mesures nationales jouant sur les facteurs accidentogènes que sont les défauts des infrastructures et le comportement des conducteurs. Depuis 1982, parallèlement à la poursuite de cette politique frontale, se superposent des modalités d'action beaucoup plus souples, plus globales et plus pragmatiques qui ont bien souvent une assise territoriale.

#### **4.1 L'action normative : l'élimination des facteurs d'insécurité**

##### **4.1.1 La réglementation des véhicules**

La question de la sécurité des véhicules est posée depuis longtemps mais, dès l'origine, son point d'achoppement est la vitesse. En effet, si déjà en 1903, après la catastrophe de la route Paris-Madrid, le Sénat avait proposé de *"n'admettre en service que les véhicules pourvus de moteurs dont la puissance n'excéderait pas certaines limites, se rapprochant des limites de la vitesse légale"*, le rapport officiel établi pour la circonstance repoussa d'emblée cette proposition sous prétexte qu'elle *"risquerait de compromettre l'épanouissement d'une industrie orientée jusqu'ici dans un sens tout opposé, et déjà si considérable"*

autant par la place qu'elle occupe dans le monde que par l'importance de sa fabrication." Il institue, alors, la première commission de la circulation automobile chargée "d'élaborer des règlements susceptibles de mieux sauvegarder la sécurité publique sans entraver l'essor d'une industrie en pleine avenir."<sup>1</sup> Et ce n'est point par la réglementation de la puissance des véhicules, mais essentiellement par l'édition progressive de normes affectant le comportement du conducteur que cette question de la vitesse sera finalement traitée. Les considérations relatives à la sécurité de la circulation passent au second plan derrière les impératifs du développement de l'industrie automobile. Ce choix se traduit tout simplement par le fait que, bien que souvent évoquée, le problème des vitesses de pointe des automobiles mises en service a toujours été largement esquivée.

C'est donc sur un autre registre que furent accomplies la plupart des améliorations de la sécurité des véhicules. Et Stéphane Calleins relève d'ailleurs que la R8 Gordini, et son moteur arrière, permettant grâce aux accélérations rapides de "*se sortir des situations limites*", matérialisait bien le style de conduite qui était valorisé dans les années soixante, Et de citer Georges Pompidou déclarant lors du Salon de l'Auto de 1969 : "*Ce n'est pas la vitesse qui tue mais la maladresse des conducteurs et le non-respect du Code de la Route.*"<sup>2</sup> Cette conception s'est traduite à l'époque par une demande de sécurité portant essentiellement sur la conception de l'habitacle et la puissance et l'accélération considérées comme facteurs de sécurité.

Celà dit, d'importants progrès technologiques ont été accomplis et ont permis d'améliorer le freinage, la tenue de route et la protection des passagers en cas de choc. Ils ont trouvé ensuite une traduction dans

---

<sup>1</sup> Rapport au Président de la République après la course Paris-Madrid, le 13 juin 1903 cité par Stéphane CALLEINS. *La connaissance du risque, Un siècle d'accidents automobiles.* Juillet 1993

<sup>2</sup> Stéphane CALLEINS, opus cité 1993

une réglementation "*florissante et internationale*"<sup>1</sup> imposant au constructeur des obligations dans la conception de leurs produits. "*Ces progrès ont malheureusement été en partie neutralisés par un développement continu de la puissance des moteurs conduisant à un écart accru entre les vitesses de pointe des véhicules et les vitesses autorisées.*"<sup>2</sup> L'arrêt de la fabrication de la 2 CV en 1990 constitue, à cet égard, une sorte de symbole.

#### 4.1.2 La réglementation des infrastructures

Le deuxième axe sur lequel porte l'action publique en matière de sécurité routière est l'aménagement des infrastructures. Mais, en ce qui concerne la réalisation et l'entretien des infrastructures, les normes sont relativement anciennes et elles concernent essentiellement le réseau national. Les collectivités locales (départements et communes) sont, en effet, soumises à très peu de contraintes en ce qui concerne la voirie. Compte tenu du faible développement de l'action préventive, c'est surtout l'action correctrice de "résorption des points noirs" qui, jusqu'à une date récente, a constitué l'axe fort de la politique de sécurité routière. Cette action consiste à déterminer les facteurs accidentogènes de l'infrastructure routière à partir du repérage des points d'accumulation des accidents, de l'étude approfondie des conditions de déclenchement et de déroulement des accidents et de l'analyse des caractéristiques localisées du réseau. Le but de la démarche étant de remédier à ce qui est considéré comme étant des défauts de l'infrastructures et de faire par là même baisser l'insécurité grâce à la réalisation de travaux de rectification. Une grande partie de ces réalisations sont inspirées par une approche mécaniste de l'accident. Il s'agit, par exemple, de prendre en compte les données relatives aux virages, aux caractéristiques de surface, aux accotements, et aux distances de visibilité et de considérer donc que la survenue d'accidents

---

<sup>1</sup> E. BARJONNET et alii, 1991, opus cité

<sup>2</sup> J.M BERARD Vingt ans de politique nationale de sécurité routière in *Travaux* décembre 1992

découle essentiellement d'obstacles de type physique perturbant soit la bonne marche du véhicule, soit la réaction normalement attendue du conducteur. Perspective déterministe donc, tentant d'identifier et surtout d'éradiquer l'élément perturbateur qui désorganise un système conçu comme ordonné. Cette démarche qui a été surtout développée sur le réseau national est actuellement peu à peu étendue au réseau départemental. Elle est néanmoins concurrencée par d'autres approches intégrant de manière plus effective la complexité du système et prenant en particulier en compte les effets que peuvent avoir les améliorations de la qualité de la voirie sur le comportement du conducteur.

### **3.1.3 La normalisation des comportements des conducteurs**

Autre volet classique de l'action publique en matière de sécurité routière, les mesures tendant à normaliser les comportements des conducteurs. Ces mesures, à l'instar de celles qui concernent les infrastructures ou les véhicules, procèdent d'un modèle "technique" de régulation des comportements sociaux. L'importance accordée en effet à l'action législative et répressive pour "*discipliner*" des pratiques à risques révèlent une conception très "*beheaviouriste*" des pratiques sociales. Comme l'analyse M.C.Jayet, "*attribuant d'emblée un rôle prédominant à l'acteur humain dans la causalité des accidents, l'analyse du risque s'est d'abord confondue avec l'approche épidémiologique et la recherche des facteurs d'accidents parmi lesquels les caractères descriptifs des conducteurs accidentés et de leurs comportements ont occupé une place de premier plan. Ce faisant, le rôle attribué à priori au facteur humain a été recomposé et redistribué sur un ensemble de sous-facteurs de risque ....En pratique l'analyse de risque a servi à cibler la politique préventive de la façon suivante: chaque "facteur de risque" révélé par la statistique, identifié comme comportement dangereux "spécifique", puis incriminé comme acte délinquant, est*

*conçu comme conduite "éducable" par la menace, l'intensité et la sévérité de la répression."*<sup>1</sup>

C'est ici la théorie de la dissuasion selon laquelle la peur de la sanction a un effet direct sur les pratiques sociales qui est ici appliquée. L'impact attendu des dispositions répressives est directement proportionnel à la sévérité et à la fréquence des peines encourues. De fait, concernant la vitesse et l'alcool au volant, un certain nombre de mesures ont été adoptées qui criminalisent les conduites contrevenant aux normes imposées par les textes législatifs. Il faut noter cependant que face à ces deux facteurs de risque considérés comme équivalents par les spécialistes, les qualifications pénales adoptées sont relativement inégales. puisque l'excès de vitesse fait l'objet d'une contravention de quatrième classe alors que la conduite sous emprise de l'alcool est plus sévèrement considérée puisqu'elle constitue un délit... Preuve, s'il en était besoin, que la démarche rationnelle de contrôle des dangers trouve ses propres limites dans la valorisation culturelle de certaines conduites ou dans la désapprobation morale qui, au contraire, les entoure...

En ce qui concerne la conduite en état d'ivresse, l'autorité administrative a été, pendant longtemps, seule compétente pour exercer une action répressive. C'est l'ordonnance du 15 décembre 1958 relative à la police de la circulation routière qui institua le pouvoir de l'autorité judiciaire en la matière et créa le délit d'alcoolémie. Mais la portée de ces dispositions fut rendue opérationnelle par l'institution en 1970 d'un taux légal d'alcool, et en 1978 par la généralisation du dépistage grâce à la mise en place de contrôles aléatoires. Ces mesures furent renforcées et complétées en particulier au travers de l'aggravation des peines d'amendes et d'emprisonnement (doublement en 1987) et la création de nouvelles peines.

---

<sup>1</sup> Marie-Chantal JAYET, Risque "alcool au volant", action législative et théorie de la dissuasion. Analyse du modèle répressif de politique préventive. in *Recherche Transports Sécurité*. N°23 Septembre 1989



La décision d'imposer une limitation généralisée de la vitesse intervient en 1973, et en 1990 la vitesse en ville est abaissée de 60 km/h à 50km/h. En dépit d'une efficacité qui a été prouvée à plusieurs reprises au niveau international (chaque limitation de vitesse entraînant, au moins dans un premier temps une baisse très sensible du nombre des accidents), l'application de ces dispositions se heurtent à de sérieuses difficultés. La faible réceptivité de certains types de conducteurs vis à vis de la menace d'une sanction si sévère soit-elle, la tolérance sociale dont bénéficient les auteurs des infractions et le laxisme parfois ostensible des forces de police sont souvent incriminés pour expliquer ce manque d'effectivité du droit. En revanche, l'obligation du port de la ceinture de sécurité, introduite en 1973 et généralisée en 1979 et 1990, bien qu'encore très partiellement suivie, semble poser moins de problèmes d'acceptabilité.

### **3.2. Limites des mesures sectorielles.**

Toujours structurée autour des grands axes que sont l'amélioration des infrastructures et la normalisation des comportements, la politique de sécurité routière s'ouvre cependant depuis une dizaine d'années à des formes d'action plus globales qui tentent d'intégrer la complexité des phénomènes d'accidents de la circulation.

En effet, après les dix premières années de mise en oeuvre d'une politique dont l'efficacité des dispositifs s'était traduite dans des résultats statistiques annuels plutôt encourageants, la stabilisation des progrès accomplis en matière de sécurité routière incite les pouvoirs publics à aborder sous un angle un peu différent les mesures de prévention et leur impact. En effet, ainsi que le note J.P.Galland, au cours des années 70 *"qu'il s'agisse de carrefours ou de comportements humains, l'action de l'Etat vise, dans les deux cas à normaliser, à écrêter les déviances, à standardiser et à homogénéiser les territoires*

*selon une logique somme toute mécanique.*"<sup>1</sup> C'est une vision beaucoup plus systémique et circulaire qui se développe, à partir des années 80 et qui, non seulement, prend en compte, les effets en boucle des mesures de sécurité routière mais aussi contribue à élargir le champ de l'action publique au delà d'une approche strictement sécuritaire.

Du point de vue des infrastructures routières, l'inflexion des démarches procède tout simplement du fait que si, dans un premier temps, les interventions ont porté surtout sur le réseau national et sur les points noirs qui entravaient la bonne marche des véhicules et les réactions des conducteurs, elles s'intéressent désormais aussi aux voiries départementales et locales, supports de phénomènes plus diffus et moins repérables qui, à l'échelle nationale ont des effets non négligeables. Or, l'absence ou l'insuffisance de données statistiques fiables concernant les accidents sur les voies faiblement fréquentées, d'une part, et la très grande hétérogénéité des infrastructures, d'autre part, excluent la possibilité d'application de solutions univoques. De plus, l'inscription territoriale du réseau, sa très forte intégration dans l'environnement, son caractère multi-fonctionnel incitent à ne pas le concevoir uniquement comme un support de flux automobiles qualifié par ses seules caractéristiques physiques (tracé, revêtement etc.), mais comme l'élément d'un système à saisir dans sa totalité.

Une conception moins linéaire de la décision et de l'action publique se diffuse alors dans le champ de la sécurité routière : "*Pour comprendre et résoudre certains problèmes, il faut les considérer comme des événements qui s'inscrivent dans un cadre global possédant sa propre identité, c'est-à-dire comme des événements d'une interaction dynamique mettant en jeu différents paramètres à l'intérieur d'un système. En revanche, si l'on essaie de réduire la réalité globale du système à un aspect limité ou à une ébauche d'explication, il y a*

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre GALLAND, Trois façons d'appréhender la sécurité routière. in C.DOURLENS, J.P.GALLAND, J.THEYS, P.A.VIDAL-NAQUET, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*. L'harmattan 1991

*obligatoirement perte d'information sur la réalité du système et il devient par conséquent plus difficile de réussir à influencer de façon durable sur cette réalité.*"<sup>1</sup> Ce qui implique de prendre en compte les multiples interactions entre ce qui, au départ, est considéré comme appartenant au champ de la sécurité routière et ce qui, de proche en proche, y renvoie : "La sécurité, ça ne se traite pas séquence par séquence, mais globalement en prenant toujours plus de hauteur possible par rapport au problème de départ. Il y a une section dangereuse pour les piétons dans tel quartier ? Si, on veut traiter les choses sérieusement, on va essayer de remonter le plus loin possible dans les questions sur les déplacements des usagers et pas seulement des piétons, sur l'organisation de la ville, sur l'urbanisme, la communication."<sup>2</sup> Une certaine conscience de la complexité du système homme-machine-environnement se développe ainsi, au moins chez les techniciens, tandis que, parallèlement, s'aiguise la perception des effets éventuellement indésirables que certains aménagements ou certaines mesures peuvent induire, non seulement sur le niveau de sécurité mais aussi sur d'autres paramètres. On met ainsi fréquemment en cause les effets des très bonnes qualités de revêtements qui, certes, améliorent l'adhérence pneu-chaussée mais qui incitent, aussi, le conducteur à augmenter sa vitesse. De même on relève désormais l'impact des marquages systématiques des rives et des axes des chaussées qui, contrairement à l'objectif poursuivi, contribuent, bien souvent, à une dégradation de la sécurité. Dans le même ordre d'idées, des études approfondies visant à déterminer la contribution de l'éclairage à la sécurité de la conduite nocturne ont pointé l'extrême difficulté à obtenir des résultats fiables, compte tenu du nombre de données impliquées et de l'impossibilité d'isoler le manque de visibilité comme facteur accidentogène.

---

<sup>1</sup> Pr. W. BÔCHER, Principes et méthodes d'une formation adéquate en matière de sécurité routière. In Conférence Européenne des Ministres des transports. *La sécurité routière, avant tout une question de responsabilité*. Séminaire International. Hambourg Août 1988

<sup>2</sup> P. LERNOULD in Comment bâtir une politique locale de sécurité routière. *Revue Circuler* Mars-Avril 1992

Ces incertitudes qui marquent alors l'appréhension "scientifique" des phénomènes d'insécurité et la disqualification d'un certain nombre de connaissances auparavant avérées ne manque pas de poser quelques problèmes aux acteurs professionnels impliqués dans les prises de décision. Ainsi que l'exprimait un technicien lors d'un colloque récent : *"Je pense que les spécialistes prennent quelquefois trop de précautions oratoires, en disant " c'est ceci, mais ce n'est pas tout à fait cela , il faut attendre, il faut regarder"...Pour que ça change, il faudrait un peu moins de précautions, sinon ces scientifiques auront la science pour eux, ils la connaîtront et par contre, ceux qui sont sur le terrain, qui l'appliquent, qui font des aménagements, qui font concrètement des choses, ils le feront avec leur bon sens, complètement déconnectés de la connaissance scientifique des autres."*<sup>1</sup>

Effectivement, il apparaît qu'en l'absence d'un ensemble de connaissances fiables sur lesquelles s'appuyer, les techniciens sont incités à s'en remettre à leur expérience personnelle et à proposer des solutions fondées sur le bon sens et l'intuition. Ce qui n'est pas sans leur poser quelques problèmes de légitimité, en particulier vis à vis d'autres acteurs impliqués dans la gestion de la sécurité. Les organismes de recherche spécialisés dans la sécurité routière consacrent actuellement une partie de leurs travaux<sup>2</sup> à doter les techniciens de terrain d'un certain nombre de connaissances leur permettant d'argumenter leurs propositions opérationnelles. Mais, et il s'agit là d'un point tout à fait intéressant à souligner, ces tentatives, bien qu'elles soient fortement inspirées par un souci d'objectivité, et qu'elles tentent d'injecter un certain professionnalisme dans la pratique de la sécurité routière<sup>3</sup> n'aboutissent pas à éliminer toute trace de pragmatisme de la

---

<sup>1</sup> Michel BARBIER. Conception, exploitation des routes départementales, la place de l'approche normative. Colloque *Aménagement et sécurité des réseaux routiers locaux*. Quelques expériences du pourtour méditerranéen IAR/INRETS 1990 Editions Pradigme

<sup>2</sup> CETUR/SETRA *Sécurité des routes et des rues* 1992

<sup>3</sup> *"Certains choix techniques concernant la sécurité sont parfois actés après de de longues discussions visant à concilier différentes positions subjectives, pour aboutir à un consensus qui n'a guère plus de valeur qu'un consensus acquis autour d'une table de café de commerce. Tout cela conforte l'idée reçue selon laquelle on ne sait rien en matière de*

pratique des techniciens locaux. L'exploitation systématique des résultats d'études diverses ne permet pas toujours d'aboutir à des conclusions certaines. Et ce sont parfois des propositions techniques provisoires qui sont présentées aux praticiens qui s'appuient sur "*des éléments de présomption, des analogies, des points de vue d'expert*"<sup>1</sup> et qui, en conséquence sont empreintes d'une certaine fragilité.

C'est une évolution un peu similaire que l'on voit se dessiner dans le domaine de la régulation de la conduite automobile. Le constat des effets à la fois provisoires et à la fois extrêmement différenciés de l'action répressive et, en particulier, de l'impact relativement limité qu'elle peut avoir sur des populations considérées justement comme les cibles privilégiées de l'intervention, amène à reconsidérer progressivement la place de la politique pénale et à l'intégrer à une politique criminelle jouant sur les registres de l'éducation et de la prévention, tout autant que sur la sanction<sup>2</sup>. Un certain nombre d'analyses ont, en effet, mis en évidence le fait que la conception strictement utilitariste de l'action répressive qui postule l'existence d'une relation simple entre l'institution de sanctions, leurs effets dissuasifs et la modification des comportements des conducteurs méconnaît largement la complexité des pratiques sociales dans lesquelles s'inscrivent les pratiques délictueuses. On dénonce alors l'ineffectivité d'un modèle "*d'ingénierie sociale*" selon lequel "*les démarches d'analyse du social et d'action sur les faits sociaux sont calqués sur les méthodes de traitement des problèmes techniques.*"<sup>3</sup> De leur côté, des

---

*sécurité et fait que la sécurité est perçue comme une affaire d'intuition et de marchandage et non comme une affaire technique. Or, dans le domaine de la sécurité des infrastructures (comme dans le domaine plus général de la sécurité routière) les connaissances construites sur des bases objectives existent. Elles résultent de décennies de recherches et d'études menées en France et à l'étranger..*" T. BRENAC Sécurité des routes et des rues in *Travaux* décembre 1992

<sup>1</sup> T. BRENAC Sécurité des routes et des rues in *Travaux* décembre 1992

<sup>2</sup> Voir à ce sujet Michelle GUILBOT Politique criminelle et sécurité routière : l'exemple de l'alcool au volant; *Recherche, Transport, Sécurité* n°33 Mars 1992

<sup>3</sup> M.C JAYET 1989 article cité

études sur l'impact des dispositions répressives vis à vis de la consommation d'alcool concluent que celle-ci "*apparaît comme un phénomène culturel très profondément ancré dans les comportements et qu'il est difficile, voire impossible de modifier durablement par la simple crainte de sanctions.*"<sup>1</sup>. Elles montrent aussi que le phénomène de la conduite sous l'effet de l'alcool est produit par des déterminants sociaux multiples que le schéma linéaire de la dissuasion est dans l'incapacité de prendre en compte; qu'il est parfois associé à d'autres conduites culturelles, comme la propension à la prise de risque ou le goût de la transgression dont on comprend fort bien qu'elles offrent peu de prises à l'action répressive; qu'à l'inverse, par exemple, l'effet dissuasif de la sanction est plus perceptible chez des individus plus accessibles à la réglementation et qui auraient, de toute façon, avec une alcoolémie plus élevée, régulé leur conduite de façon à maintenir un niveau de risque à peu près constant.

Ces analyses confortent des intuitions ou des observations qui se développent parmi les gestionnaires de la sécurité routière. Et s'il est clair qu'elles n'induisent pas directement les quelques évolutions que l'on peut percevoir dans les politiques de régulation des comportements au volant, elles contribuent néanmoins à diffuser des approches moins rétributives et plus intégrées de la sanction.

### **4.3. Les politiques pragmatiques**

C'est dans ce contexte que sont mises en oeuvre depuis une dizaine d'années des formes d'action publique, qui, sans procéder d'une remise en cause radicale des politiques antérieures, apparaissent de fait comme très inspirées par les principes pragmatiques. Il ne s'agit point d'un réaménagement global des dispositifs mais du lancement d'expérimentations, de la mise en place de procédures ou de

---

<sup>1</sup> Claude GOT Alcool et accidents de la circulation. In Actes du colloque *La sécurité routière, avant tout une question de responsabilité.* opus cité

l'introduction de nouvelles pratiques qui se superposent aux formes d'actions traditionnellement engagées et qui en infléchissent très progressivement le sens.

Le point fédérateur des formes d'action qui se développent aujourd'hui, c'est qu'elles portent, sans en énoncer forcément le principe, une attention soutenue à la complexité des situations qu'elles s'efforcent de gérer. Ce qui signifie, en bref, qu'elles s'attachent moins à la définition de règles et de normes dont le respect devrait garantir un état de sécurité qu'à l'expérimentation la plus large possible de tous les moyens susceptibles d'en accroître le niveau. Point d'exclusive donc à priori. L'amélioration de la sécurité passe par la mobilisation d'acteurs très divers. Un large éventail de compétences et d'approches sont en effet requises pour permettre une adaptation aux contextes les plus variés. Le critère de validation des mesures ou des initiatives étant la performance atteinte en terme de baisse du nombre ou de diminution de la gravité des accidents. Les voies par lesquelles cette amélioration a été obtenue n'ont pas forcément à être explicitées et ne peuvent d'ailleurs pas toujours l'être, tant l'hétérogénéité des contextes et la complexité des situations rend, le plus souvent, très délicate la reconstitution des multiples interactions produisant tel ou tel niveau de sécurité.

#### **4.3.1. Territorialisation des savoirs**

Des approches territorialisées, plus incitatives que réglementaires se développent laissant une large part d'autonomie aux responsables locaux. Symboles de cette recomposition des rapports entre le centre et la périphérie en matière de sécurité routière, les programmes "Objectif-10%", qui reposent sur le principe de la subordination de l'aide de l'Etat à la réalisation d'un objectif, en l'occurrence la baisse de 10% par an d'accidents corporels sur le territoire. Dans cette procédure contractuelle, l'engagement des collectivités locales porte, non point sur la définition de moyens à mettre en oeuvre mais sur un résultat. Ce qui constitue une innovation très significative par rapport aux procédures

antérieures d'attribution de crédits, fondées sur le degré de conformité des demandes locales avec les dossiers pilotes établis par l'Etat. De la grande latitude laissée désormais aux collectivités dans le programme -10%, découle la très grande diversité des opérations engagées sous l'égide de ce dispositif. Ce qui est finalement tout à fait en concordance avec la philosophie de la procédure, mais qui ne manque pas - et cela a été relevé par la Cour des Comptes<sup>1</sup> - de laisser libre champ à un certain nombre d'abus. Cela dit, la quasi-impossibilité d'attribuer tel effet à telle ou telle mesure rend l'évaluation de ces dispositifs extrêmement délicate et si les contrats de programmes locaux de sécurité routière, qui remplacent depuis 1990 les programmes objectif -10%, incitent les collectivités à privilégier des actions prioritaires au niveau national, ils sont fondés, néanmoins sur le même principe d'une détermination endogène des conditions de sécurité et posent donc les mêmes problèmes d'évaluation .

Une évolution se dessine depuis quelques années dans le cadre des politiques locales de sécurité qui tentent d'introduire un peu de formalisme dans les processus de décision. C'est ainsi que les Plans Départementaux d'Actions de Sécurité Routière (PDASR) lancés en 1987 sont destinés à constituer un cadre de cohérence de la politique départementale menée en matière de sécurité routière. Les Contrats de programmes locaux de sécurité routière doivent y être intégrés afin de faciliter l'harmonisation de l'ensemble des interventions engagées au niveau départemental. De plus, les PDASR doivent être établis en prenant appui sur *"un bilan complet et rigoureux, en s'appuyant sur la synthèse départementale des enquêtes Réagir, les statistiques issues des procès-verbaux d'accidents corporels et les éléments recueillis par l'Observatoire régional de Sécurité Routière."*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> "En l'absence d'une définition détaillée des critères caractérisant une opération de sécurité, qui auraient dû être notifiés aux collectivités dès l'origine, les travaux les plus divers, exécutés parfois avant le début de l'opération, ont été pris en considération." Cour des Comptes. rapport de 1987, cité par Philippe MENERAULT Le rapport central/local dans les politiques locales de sécurité routière. in *Les insécurités Urbaines*. Editions STU 1993

<sup>2</sup> Y.LEBAS. Politique locale de Sécurité Routière in *Travaux* décembre 1992



On perçoit ici la volonté de donner un soubassement scientifique à des prises de décision qui sont fondées sur une appréhension globale des problèmes et d'aboutir à une certaine explicitation des choix qui sont plus souvent le produit de consensus de fait que d'échanges argumentés entre des positions antagoniques.

Mais il faut voir que cette connaissance sur les accidents que le programme Réagir a tenté de capitaliser n'est pas une connaissance structurée autour d'une problématique bien identifiée et d'une masse d'informations hiérarchisées. Elle résulte de la mise en commun de savoirs très éclatés.<sup>1</sup> Et cette mise en commun produit plus une "culture" transdisciplinaire qu'un ensemble cohérent de concepts et de méthodes. Il semble bien, d'ailleurs, que ce qui fédère, ainsi, les différentes approches mobilisées aussi bien autour de l'analyse des accidents -dans le cas de la mise en oeuvre du programme Réagir<sup>2</sup>- qu'autour de l'élaboration des Plans départementaux dans les groupes de travail constitués à cet effet, ce soit un rapport de proximité vis à vis du terrain. L'ancrage dans la spécificité d'un lieu dissout les certitudes attachées à chaque champ de compétences particulier, y instille donc une certaine dose de doute, et permet les connexions et les passages entre des points de vue au départ différents. Se constitue ainsi, à partir du brassage d'expériences diverses mais inscrites dans un même territoire, un "sens commun" de la sécurité routière qui se caractérise essentiellement par une certaine ouverture à la complexité et à la

---

<sup>1</sup> A ce propos, on peut noter que les BAC, établis par la gendarmerie ou la police à l'occasion des accidents corporels, viennent d'être remaniés. Les informations collectées sont plus complètes. Elles ne visent désormais pas seulement à établir des responsabilités en cas de suite judiciaire, mais aussi à reconstituer le comportement des protagonistes au moment de l'accident et à en tirer des enseignements.

<sup>2</sup> Les enquêtes du programme Réagir, diligentées après chaque accident mortel sont effectuées par un collège d'inspecteurs départementaux de sécurité routière, recrutés parmi des fonctionnaires, mis à disposition par leurs administrations d'origine (Equipement, Santé, Police), des représentants des collectivités, des associations ou du milieu socio-professionnel.

globalité et donc une certaine souplesse par rapport aux normes issues des approches sectorielles.

#### 4.3.2 Les négociations autour de la norme.

Autre point de convergence des dispositions mises en oeuvre dans le cadre des approches pragmatiques de la sécurité routière, la place plus modeste qu'elles octroient à la norme et à son respect dans la réalisation des objectifs. On comprend fort bien que pour les responsables de la sécurité routière, chez qui s'impose une perception plus grande de la complexité et de la singularité des situations qu'ils ont à gérer, l'application de normes fondées sur des principes de réduction et de généralisation perde quelque peu de sa pertinence.

Ainsi, en ce qui concerne les réseaux routiers locaux, leur aménagement ne fait pas l'objet d'une codification technique précise. *"Contrairement à une croyance largement répandue, le domaine de la voirie est très peu normalisé, ce qui conduit, à des degrés extrêmement divers, à une prise en compte de la sécurité au gré des initiatives locales"*<sup>1</sup>. Mais en dépit de la dénonciation réitérée d'un certain nombre d'effets fortement négatifs de cet état de fait sur le plan de la sécurité, la définition de normes, même adaptées à la voirie communale ou départementale ne paraît en aucun cas d'actualité. La démarche qui semble, au contraire, actuellement recommandée combine deux niveaux de prise en compte de la sécurité : lors de la construction des ouvrages, les options d'aménagement devraient être retenues à partir d'un dialogue entre les techniciens et les maîtres d'ouvrage. Cette concertation devrait s'opérer à partir de l'analyse de l'impact prévisible des différentes solutions envisagées *"tant sur le plan de la sécurité que sur celui de la fluidité, du coût, du bruit, du foncier, de l'environnement."*<sup>2</sup> Ensuite, et les conditions d'application de ce

---

<sup>1</sup> R.ROMANO. Contrôle de sécurité des infrastructures routières. *Travaux*, décembre 1992

<sup>2</sup> Michel BARBIER IAR/INRETS 1990, opus cité

deuxième volet sont actuellement à l'étude, un contrôle de sécurité périodique des infrastructures devrait être institué. Selon le Livre Blanc sur la sécurité routière, présenté en 1989 au Premier Ministre par P.Giraudet, ce contrôle devrait être *"obligatoire, périodique et indépendant des maîtres d'ouvrage."*

De nombreuses interrogations subsistent quant aux modalités d'application de ce type de procédures. Dans le cas du contrôle à posteriori de la sécurité des infrastructures, comme dans le cas des opérations d'aménagement, il ne s'agit pas de mettre en oeuvre des normes mais d'accroître ou de garantir la sécurité. Le problème est alors de savoir comment apprécier cette sécurité en dehors de toute définition normative. C'est bien la question qui se pose à l'occasion de la détermination du référentiel technique qui doit servir de base aux opérations de contrôle qu'elles soient imposées de l'extérieur ou effectuées à l'initiative du gestionnaire. Dans le premier cas, on comprend bien qu'il est nécessaire de définir assez précisément une liste des obligations des gestionnaires vis à vis de leur réseau. Ce qui peut être alors contradictoire avec une approche systémique de la sécurité... Dans le deuxième cas, c'est l'absence de critères vérifiables à partir desquels peuvent s'apprécier à la fois le niveau de sécurité garanti et à garantir et les modalités souhaitables de la remise en ordre. qui pose problème, car il est difficile d'opérer un contrôle, sans avoir préalablement défini l'objet même du contrôle. Il semble qu'en l'état actuel des études, un certain consensus ait été réuni, parmi les professionnels, quant aux critères à prendre en compte pour poser un diagnostic de sécurité. La question actuellement en suspens est d'un autre ordre. Elle concerne l'acceptation politique de la mise en oeuvre de la procédure de contrôle, compte tenu des problèmes de contentieux et de responsabilité qu'elle est susceptible d'engendrer...

Participant de cette problématique, les démarches d'aménagement global en milieu urbain, telles qu'elles ont été, dans un premier temps, expérimentalement mises en oeuvre dans les opérations "Ville plus sûre, quartier sans accident", visent délibérément à ne pas

traiter la sécurité de manière sectorielle et normative mais à l'intégrer dans une approche globale de la vie en ville. Ces approches qui sollicitent le concours d'acteurs très divers prennent acte de l'inscription de la sécurité routière dans un environnement complexe. Elles partent du constat que le conducteur règle son comportement, non point seulement en fonction des règles qui lui sont imposées mais aussi en fonction de l'appréciation qu'il a des conséquences de sa conduite. Les différentes études, qui ont été récemment menées sur la lisibilité des voies, sont mises en pratique dans un certain nombre d'aménagements. Ceux-ci visent à indiquer clairement au conducteur que la route qu'il emprunte n'a pas la circulation comme seule fonction, mais est aussi le support d'autres usages dont il y a lieu de tenir compte. Est ainsi peu à peu instituée une nouvelle conception de la réglementation qui ne doit pas seulement être "respectée" docilement par le conducteur, mais qui doit être aussi "respectable", c'est à dire comprise au sein d'une perception globale de la situation de conduite. La mesure récente selon laquelle toute limitation de vitesse à 50 km/h doit être accompagnée par un aménagement qui concrétise pour l'automobiliste la finalité de cette disposition va tout à fait dans ce sens.

Mais, au travers de ces aménagements, c'est aussi une redistribution de l'espace public qui est recherchée. Il s'agit d'empêcher qu'une emprise trop forte de la circulation automobile ne constitue des espaces mono-fonctionnels. Il s'agit donc de trouver les moyens d'un compromis entre la mobilité, le cadre de vie, le développement économique, et la vie sociale; de tenter de mettre en oeuvre, en prenant appui sur les préoccupations de sécurité, une certaine vision de la ville, une ville plus écologique mais aussi plus composite et qui puisse accueillir des usages multiples.

Dans un autre domaine, celui de la régulation des comportements au volant, on peut repérer des tendances similaires. La politique pénale reste, encore, la pièce maîtresse du dispositif mais elle est de plus en plus intégrée à un ensemble de procédés diversifiés visant aussi à lutter, aussi, à leur manière contre les pratiques dangereuses. Se diffuse assez largement l'opinion selon laquelle *"si l'observation des*

*règles est un élément important et incontournable du système opérationnel qu'est la circulation, elle ne prime pas toute autre considération et ne représente pas une fin en soi.*"<sup>1</sup> Ce qui veut dire que selon cette perspective la politique de sécurité routière ne doit pas se limiter à contraindre, sous la menace de la sanction, les individus à suivre scrupuleusement des règles de conduite. Elle doit aussi se donner comme objectifs *"d'accroître la valeur (qu'ils attribuent) à la sécurité de la conduite, de développer un sentiment de solidarité sur la route, d'améliorer l'appréciation de la capacité de conduire en sécurité, de renforcer l'approbation des règles de conduite et la volonté de s'y soumettre."*<sup>2</sup> . Dans ce cadre, à la réponse répressive de l'Etat en termes de poursuite et de sanctions s'adjoignent d'autres types de réponses plus préventives, et qui sont mobilisées aussi bien par l'Etat que par la société civile. Dans le cadre de cet élargissement de l'action, la politique pénale tend à développer de nouvelles orientations. L'action répressive est, en effet, de plus en plus instrumentalisée, de plus en plus subordonnée à l'obtention d'un effet préventif. Michèle Guilbot<sup>3</sup> relève ainsi que ce sont les circulaires d'application de la loi de juillet 1978, instituant, entre autres dispositions, des contrôles aléatoires d'alcoolémie sur réquisitions du Procureur de la République qui, ont, les premières, exprimé de manière claire cette finalité de l'action pénale. *"Les contrôles préventifs nouvellement institués ont moins pour objet, dans l'esprit du législateur, de sanctionner la conduite d'un véhicule sous influence de l'état alcoolique, que d'inciter la personne qui doit être appelée à conduire à limiter volontairement sa consommation de boisson alcoolisée."*<sup>4</sup> Pour ce faire, les contrôles doivent être organisés de manière concertée entre gendarmes, policiers et magistrats, en fonction des situations locales. Plusieurs textes ultérieurs incitent à la participation de l'institution judiciaire à l'élaboration d'une politique de sécurité routière. Ils recommandent, en

---

<sup>1</sup> PR.W.BÖCHER, 1988 opus cité

<sup>2</sup> P.E BARJONNET et alii 1991, opus cité

<sup>3</sup> Michèle GUILBOT , 1992, opus cité

<sup>4</sup> Circulaire interministérielle du 1 août 1987

particulier, que les magistrats s'impliquent de manière active dans l'élaboration des Plans départementaux d'action de sécurité routière et définissent les priorités de leurs actions en tenant compte des diagnostics locaux de sécurité. *"C'est ainsi que, progressivement, se sont substituées à de simples informations et directives de politique pénale, des orientations de politique criminelle intégrant les notions de concertation et de partenariat entre les différents acteurs chargés de la gestion de la sécurité routière."*<sup>1</sup>. Parallèlement et au sein même de l'action pénale proprement dite, un certain nombre de dispositions ont été prises qui vont dans le sens d'une plus grande efficacité des sanctions : L'accélération des procédures est recherchée au travers du développement de la procédure de convocation par officier de police judiciaire au détriment de la citation directe. L'application de peines alternatives (Travail d'Intérêt général, stages de sensibilisation à la sécurité routière), vise à faire prendre conscience aux auteurs des délits routiers de la dangerosité de leurs comportements. Même si ces directives sont appliquées avec un succès variable selon les juridictions, elles signalent l'émergence d'une volonté d'adosser l'action pénale à des objectifs de sécurité routière.

De manière plus large, on constate le développement d'actions de communication et de formation qui, évitant de s'enfermer dans le cadre trop étroit des règles de la conduite, s'attachent à transmettre aux conducteurs un certain nombre de principes et de valeurs, permettant *"une conduite maîtrisée et apaisée"* Ces actions, qui s'appuient sur des relais d'opinion, comme l'institution scolaire ou l'entreprise, visent moins à développer des réflexes de sécurité sur la route qu'à *"intégrer l'accès à l'automobile dans le processus plus global et progressif de l'apprentissage de la vie en société..."*<sup>2</sup>

Ainsi, au terme de vingt années de politique de sécurité routière, on peut constater, un élargissement très significatif du champ

---

<sup>1</sup> Michele GUILBOT, 1992, opus cité

<sup>2</sup> P.E.BARJONNET et alii 1991, opus cité

même de cette politique. Alors qu'au début des années soixante-dix, les interventions publiques mobilisaient un certain type de savoir - essentiellement un savoir d'ingénieur- et poursuivaient un but dont la définition semblait strictement circonscrite, les différentes étapes de la politique menée par la suite ont abouti à une extension de cette question et à sa dilution dans un champ très vaste qui dépasse largement les frontières strictes du secteur technique d'origine. La politique de sécurité routière devient potentiellement une partie d'un ensemble flou qui concerne tout autant l'aménagement de la ville, la répartition de ses différentes fonctions, que les formes du lien social. Invoquer "*la civilité*" lorsqu'il est question du comportement du conducteur, c'est effectivement considérer l'individu au volant, non point comme le sujet passif d'un certain nombre d'interdictions à respecter sous peine de sanctions, mais comme un citoyen capable de porter, par lui-même, un jugement sur des situations concrètes complexes et d'adapter sa conduite et de tenir compte volontairement des intérêts des autres protagonistes de l'interaction. De même, traiter de la sécurité automobile dans une agglomération, en ne se contentant pas de rectifier des carrefours ou de placer de nouvelles balises, mais en intégrant cette question dans une démarche plus urbanistique, c'est resituer la circulation par rapport à de multiples autres fonctions ou enjeux, vis à vis desquelles elle peut rentrer en concurrence. C'est donc opérer des choix et effectuer des arbitrages.

Il est bien évident que les grandes mesures nationales ont toujours cristallisé, elles aussi, un certain niveau de compromis entre des objectifs opposés. Il a souvent été relevé que la définition d'un taux d'alcoolémie ou d'une vitesse maximale autorisée tenait compte de l'acceptabilité de ces normes et donc du poids finalement accordé au point de vue sécuritaire par rapport à d'autres points de vue. Mais la détermination de ces normes et leur caractère général amène à les percevoir comme des absolus et non point comme des dispositions contingentes. Il n'en est pas de même lorsque les normes sont déterminées localement. La possibilité qui, par exemple est désormais offerte aux collectivités locales de moduler, en fonction de la vocation reconnue ou impartie aux différents quartiers d'une ville, des zones à

30, 50 et 70 km/h est à même de visibiliser des choix, de désigner des responsabilités, occultés jusqu'alors. Les enjeux qui, de proche en proche, peuvent être impliqués ou simplement révélés par une décision de ce type sont très larges à tel point que pourraient, à cette occasion, être réunies les conditions d'un engagement d'un débat plus général sur l'avenir de la cité. Il semble bien pourtant que cet élargissement de la citoyenneté à propos de la mise en oeuvre de politiques de sécurité, reste actuellement une potentialité faiblement explorée...



## 5. L'INSECURITE URBAINE : L'EMPRISE DE L'URGENCE<sup>1</sup>

C'est sous le signe du pragmatisme que se sont ouvertement placées les politiques de prévention de la délinquance qui ont vu le jour au début des années quatre-vingts. Le rapport de la Commission des Maires pour la sécurité, revendique ainsi très explicitement, dès 1982, une approche pragmatique de la délinquance et de la sécurité. Ainsi la Commission estime-t-elle, dans sa conclusion avoir "*donné à ses travaux un caractère pragmatique*" et avoir voulu "*seulement être l'interprète des réflexions des élus locaux directement confrontés aux problèmes journaliers de la délinquance*"<sup>2</sup> De même, dans son livre, qui retrace la genèse et le déroulement des travaux de la Commission, Gilbert Bonnemaïson<sup>3</sup> consacre l'un de ses chapitres à la justification du pragmatisme comme méthode d'action la mieux adaptée à la situation.

---

<sup>1</sup> Ce chapitre a été écrit en collaboration avec Pierre A. Vidal-Naquet.

<sup>2</sup> *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 1982.

<sup>3</sup> Gilbert BONNEMAISON *Sécurité et liberté*. Editions Syros 1987

Pour Jacques Donzelot qui, en 1990, fait l'éloge de l'orientation prise par le Conseil National de Prévention de la délinquance<sup>1</sup>, ce pragmatisme marque une certaine rupture avec les logiques qui ont précédemment inspiré les politiques criminelles. Et même "*s'il n'est guère encore possible d'établir avec certitude l'efficacité d'une telle politique en termes statistiques*", on peut au moins "*commencer à {en} entrevoir les bénéfices en termes de philosophie morale*"<sup>2</sup>. Cet auteur estime en effet, que c'est en adoptant une posture dégagée de l'emprise des différents discours doctrinaires et de tout dogmatisme que la Commission des Maires est parvenue, enfin, à résoudre le vieux dilemme dans lequel s'épuisaient les politiques criminelles depuis Beccaria et qui opposait artificiellement l'option répressive à l'option préventive. Avec l'engagement du CNPD dans une méthode d'action pragmatique qui ne rejette à priori ni l'une ni l'autre de ces deux logiques, les deux aspects des politiques criminelles que sont la répression et la prévention peuvent être non seulement articulées mais encore réciproquement valorisées. Considérées comme des ressources s'inscrivant dans des registres différents et non plus comme des partis pris idéologiques, la répression et la prévention peuvent être mobilisées autant que de besoin, conjointement ou alternativement, pour résoudre les problèmes pratiques de sécurité rencontrés sur le terrain. Les résultats et l'efficacité des actions entreprises devenant les seuls critères selon lesquels apprécier la justesse des décisions prises.

On peut certes imputer le succès de cette démarche pragmatique à "*la prise de conscience qui s'est opérée quant à la nécessité de mettre fin à la querelle de préséance entre prévention et répression pour s'employer plutôt à les relier selon un principe d'efficacité et de valorisation mutuelle*"<sup>3</sup>. On peut aussi, reconnaître la lucidité de Maires, mobilisés, à l'époque, pour bâtir un programme de lutte contre l'insécurité, qui ont favorisé cette prise de conscience et qui ont permis que s'ébauche un certain consensus entre les divers groupements

---

<sup>1</sup> Jacques DONZELOT Prévention-répression : éloge du pragmatisme, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, IHESI, n° 1, Avril-Juin 1990, La Documentation Française.

<sup>2</sup> Jacques DONZELOT 1990, Opus cité.

<sup>3</sup> Jacques DONZELOT, 1990, Opus cité.

politiques autour de la question de la lutte contre la délinquance. Mais il nous semble que l'adoption du pragmatisme comme mode de traitement de la question de la sécurité ne procède pas uniquement de considérations techniques et du seul constat de la stérilité de l'opposition entre logique répressive et logique préventive. Le recours au pragmatisme dans les politiques de prévention de la délinquance paraît s'inscrire en effet dans un mouvement plus large et se développer sur fonds d'une crise du modèle républicain de gestion de la sécurité. En d'autres termes, l'usage récent du pragmatisme se serait pas le fruit d'un arbitrage judicieux entre plusieurs méthodes d'actions possibles. Il serait, en quelque sorte, un passage obligé résultant de l'incapacité de l'Etat à résoudre de façon classique les problèmes de déviance et de sécurité. Ce faisant, si le pragmatisme permet d'affranchir les politiques des carcans idéologiques dans lesquels elles avaient tendance à s'enliser et de les orienter principalement en fonction de leur utilité, il les rend aussi relativement instables, précaires et difficilement déchiffrables. Or, ce manque de lisibilité des politiques pragmatiques soulève certaines questions, dont, notamment, celle de la citoyenneté.

### **5.1. La crise du mode traditionnel de gestion de la sécurité.**

La crise du modèle républicain de gestion de la sécurité, à partir de laquelle tendent à s'édifier aujourd'hui des programmes pragmatiques de prévention de la délinquance résulte en grande partie d'une complexification croissante de la société et d'une perte des repères qui donnaient sens aux politiques de sécurité.

On sait, en effet, que l'Etat moderne s'est édifié à partir d'une division du travail social au terme de laquelle, il "*a progressivement dépossédé les citoyens (d'abord sans, puis avec leur consentement) du droit et du devoir de s'occuper de leur propre sécurité*".<sup>1</sup> Au terme de ce processus, l'Etat détient alors le monopole de la violence légitime, en contrepartie de quoi les citoyens possèdent une créance envers lui et

---

<sup>1</sup> Sébastien ROCHE, *Insécurité et libertés*, Seuil, 1994.

disposent ainsi d'un "droit à la sécurité". Ce n'est plus la société civile qui règle par elle-même ses différends, mais l'Etat, qui, à cet effet, met en place tout un système, formel et institutionnel, de régulation.

Mais cette répartition des tâches entre l'Etat et la société civile n'est pas purement fonctionnelle. Avec l'Etat républicain notamment, elle se double d'une visée beaucoup plus politique. Garant du contrat social, l'Etat est porteur d'un projet. Et s'il détient le monopole de la violence légitime, s'il lui appartient de définir les contours de la sanction pénale, c'est qu'il a pour mission d'assurer l'égalité des citoyens, de vaincre les particularismes, de lutter contre les privilèges et d'assurer l'éducation de tous. En d'autres termes, l'Etat centralisateur, rationnel et pédagogue doit non seulement construire la République, mais aussi en assurer la pérennité. Ainsi, la sécurité que l'Etat doit garantir est-elle fortement indexée sur un projet politique. Car c'est en développant la République et en en défendant l'idée, que les citoyens pourront le mieux faire l'objet d'une protection de la part de l'Etat<sup>1</sup>.

Cette finalité de l'Etat républicain balise les orientations des administrations spécialisées chargées de la régulation des conflits. Certes, instruments au service de l'Etat, celles-ci ont pour mission d'éviter la montée des violences et des illégalismes, quelle qu'en soit l'origine. Mais l'exercice de cette mission passe d'abord par la préservation de la République.

Ainsi, la police est-elle avant tout une police d'ordre avant d'être une police de sécurité. Entendons par là, qu'elle définit la priorité de ses interventions principalement en fonction des exigences de sauvegarde de la République, qu'elle est organisée dans cette perspective

---

<sup>1</sup> *"Le projet républicain et le combat auquel il donnait lieu ont longtemps constitué en France un puissant facteur d'intégration et donc de sécurité". in Projet, "Insécurité, question de confiance" n° 238, 1994.*

et apparaît de la sorte comme une police au service d'un projet politique et social. "*La loi est l'ultime justification de l'action policière*"<sup>1</sup>.

Selon des modalités très différentes, il en est de même pour l'institution judiciaire. Même si son rapport au droit se transforme lorsque l'Etat libéral cède la place à l'Etat-Providence, elle reste, en principe, l'un des piliers autour desquels doit se construire la République. Ainsi, dans la société libérale de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la justice est l'institution qui a en charge l'application d'un droit défini par le législateur, seul habilité à donner un contenu à la notion de République et à en cerner les contours. Dans ce contexte le juge n'est que "la bouche de la loi". L'acte de juger est alors défini "*comme simple opération syllogistique de la norme générale et abstraite au cas litigieux*"<sup>2</sup>. C'est au travers de cette "opération syllogistique" dont tous les citoyens sont potentiellement la cible sur l'ensemble du territoire de la Nation que doit se forger l'unité de la République.

Mais la légalité qui fonde l'action de la justice libérale est impuissante devant l'inégalité des conditions. Les droits formels ne sont rien s'il n'y a pas réalisation des droits matériels. C'est à partir du constat de cette inaptitude à faire aboutir le projet républicain par la seule application syllogistique du droit, que prend forme un autre modèle de justice, non plus structuré par l'impératif de légalité, mais par les finalités fixées par l'Etat-Providence à partir d'un savoir théorique, scientifique et technique. Selon cette logique téléologique, la justice est interventionniste. Le juge utilise alors le droit comme une ressource parmi d'autres pour parvenir à ses fins. Il y déroge, s'il le peut, quand son application met en péril les objectifs fondamentaux qu'il poursuit. Il ne doit pas rester sourd "*aux appels d'une contingence sociale toujours mouvante*"<sup>3</sup> Il interprète le droit, tente de l'adapter au social; plus encore, à partir de cette confrontation avec le social, il le

---

<sup>1</sup> Jean-Jacques GLEIZAL, Police d'ordre, police de sécurité, in *Obsession Sécurité, Ennemis ou solidaires*, Autrement, 1989.

<sup>2</sup> Jacques LENOBLE, *Crise du juge et transformation nécessaire du droit*, LGDJ, 1990.

<sup>3</sup> Jacques LENOBLE, 1990, opus cité.

transforme. Il peut négocier l'application du droit. Mais cette négociation est, en quelque sorte, encadrée par les objectifs républicains à atteindre.

Ainsi, l'Etat moderne polarise deux fonctions essentielles en matière de sécurité. D'une part, d'un point de vue pratique, il dispose des appareils qui ont en charge le maintien de l'ordre public et qui dispensent ainsi les citoyens de cette tâche. D'autre part, d'un point de vue moral et identitaire, il définit, par l'intermédiaire du législateur, l'horizon vers lequel doit tendre la société. *"Ce système a deux conséquences : l'une est d'avoir réussi à pacifier les moeurs {...}, l'autre d'avoir produit des citoyens apathiques dès que la loi et l'ordre sont en jeu. Cette situation n'est pas très gênante aux yeux des citoyens tant que l'Etat maîtrise la sécurité intérieure. Mais que les choses se gâtent et on peut alors prendre toute la mesure du vide social"*<sup>1</sup>.

Or "les choses" se gâtent effectivement. D'abord, au fur et à mesure que la société se différencie, s'atomise et se complexifie, les performances des institutions régaliennes décroissent dans de très fortes proportions. En effet, si l'organisation de la sécurité tend à être accaparée par l'Etat moderne, celui-ci continue de bénéficier quand même du concours "spontané" de la société civile en matière de prévention et de régulation de certains conflits. Tant qu'elles ne sont pas encore totalement dissoutes, les structures communautaires exercent, de fait, une fonction de contrôle social. L'inter-connaissance qui caractérise le fonctionnement de ces groupes sociaux leur permet d'exercer une certaine surveillance sur chacun de ses membres. Elle les autorise aussi à participer au règlement des disputes les plus courantes et les moins graves, les institutions régaliennes n'intervenant alors que de façon exceptionnelle. Mais lorsque ce type de sociabilité s'efface, en raison notamment de l'exode rural, du développement urbain et de la flexibilité du marché de l'emploi, et lorsque les individus commencent à s'insérer dans des réseaux dé-territorialisés, ce mode de contrôle social perd de son efficacité. Dans ces conditions, les institutions spécialisées ne cessent de s'étoffer, de se déployer, de se complexifier et de se bureaucratiser

---

<sup>1</sup> Sébastien ROCHE, 1994, Opus cité.

pour tenter de suppléer les carences de la société civile en matière de contrôle, de surveillance et de prévention. Mais d'un autre côté, privés des anciens systèmes informels de régulation, les individus se tournent alors de plus en plus vers les administrations régaliennes pour leur soumettre leurs litiges, y compris les plus insignifiants. La police et la justice deviennent ainsi submergés par des contentieux de masse qu'elles ne parviennent plus à gérer de façon satisfaisante. Les contre-performances de ce deux institutions sont bien connues. Confrontée à un phénomène d'explosion judiciaire, la justice ne donne aucune suite à un nombre très important de conflits qui lui sont soumis et traite les autres avec une telle lenteur qu'elle fait perdre toute signification aux décisions qu'elle peut prendre. Ainsi, 75% des procès verbaux reçus par les parquets sont classés sans suite alors que la durée moyenne de l'instruction est de l'ordre 12 mois .. Quant à la police, elle laisse aussi dans l'ombre une très grande partie des actes de délinquances dans la mesure où elle parvient de moins en moins à faire aboutir les affaires qui lui sont signalées. Au moins 85 % des plaintes ne sont pas élucidées. On assiste, de la sorte, à ce que Philippe Robert appelle "*une crise de l'économie répressive*".

Ainsi la société devient trop complexe pour que ses éventuels dysfonctionnements puissent être régulés de façon normative et centralisée<sup>1</sup>. Cette complexité interdit de plus en plus de dégager des principes stables susceptibles de fonder des normes et des valeurs communes et de justifier les orientations d'éventuelles politiques de sécurité. Autrement dit, la capacité de l'Etat à définir un projet fédérateur décline au fur et à mesure que s'accroît l'entropie de la société.

Or, à ces difficultés structurelles s'ajoutent des difficultés plus conjoncturelles qui contribuent à disqualifier aussi l'ancien modèle de régulation. En effet, le basculement de la société française, à partir du milieu des années soixante-dix, dans une situation de crise économique durable se traduit notamment par un renouvellement de la question

---

<sup>1</sup> "*Il n'est plus possible de considérer {l'Etat} comme un acteur conscient et raisonnable d'auto-organisation sociale*". Sébastien ROCHE, 1994, opus cité.

sociale. C'était en effet le progrès économique et social qui, pendant les trente glorieuses, devait, tôt ou tard, mettre un terme à une exclusion alors perçue comme résiduelle. Avec la crise, l'exclusion et la relégation paraissent comme une conséquence des mutations économiques et, ce faisant, de plus en plus irréductibles. Si les "exclus de la croissance" ne compromettaient pas directement le projet républicain, il n'en est pas de même, aujourd'hui, des "exclus de la récession". Ceux-ci, au contraire, désignent par leur existence même les limites du projet intégrateur de l'Etat républicain alors que ne se profile plus aucun modèle alternatif véritablement crédible.

## **5.2. L'ajustement de l'offre et de la demande de sécurité.**

Dans ces conditions, il devient impossible d'aligner les politiques de sécurité sur les finalités traditionnelles de l'Etat républicain. Il s'agit donc de trouver d'autres pôles de légitimation. Ce qui va être fait, non point en se tournant vers un modèle de substitution ou en cherchant à renouveler le contenu d'une politique substantialiste<sup>1</sup>, mais en développant d'abord une méthode et une démarche d'inspiration pragmatique.

En effet, bien que cette démarche n'ait pas fait l'objet d'une quelconque théorisation, on peut y déceler un certain nombre de principes issus de la philosophie pragmatique. C'est d'abord et surtout en renvoyant la prévention de la délinquance à l'échelon local, au niveau des communes ou des quartiers, que se démarquent les nouvelles politiques des précédentes. La mise en place de dispositifs locaux, à la fois pour analyser les situations d'insécurité et pour y apporter des réponses appropriées, témoigne d'une certaine prise de distance vis-à-vis d'une conception essentialiste de la question, valable sur l'ensemble du territoire national. Elle accrédite l'idée qu'il y a, dans ce domaine, non point des vérités générales, mais des vérités particulières; que celles-ci

---

<sup>1</sup> Ce que tentera néanmoins, vers la fin des années soixante-dix, le Comité Peyrefitte en appuyant, pour bâtir son programme de lutte contre la violence, sur des travaux de chercheurs et d'universitaires



ne peuvent être approchées qu'au travers de l'expérience concrète; qu'elles ne peuvent faire l'objet de généralisation; qu'elles sont enfin précaires et par conséquent susceptibles d'être révisées. Comme le note Jacques Donzelot, c'est donc *"vers la production d'un autre type de savoir"* que s'oriente le rapport de la Commission des Maires pour qui, *"les grandes interprétations de la délinquance en termes de chômage ou de déficience de l'habitat"* sont *"toujours vraies en général et souvent fausses dans le détail"* ce qui implique qu' *"aucune {des} grandes explications ne peut fonder une politique concrète et spécifique"*.<sup>1</sup>

Mais c'est aussi au travers du partenariat que peut être repérée l'inspiration pragmatique de la démarche entreprise. Là encore est invalidée l'idée que la vérité puisse être détenue par quiconque. En réunissant, au sein de collectifs locaux aussi bien des élus, des travailleurs sociaux, des policiers, des magistrats, des techniciens, des habitants ou des experts, la méthode consiste à rassembler les points de vue sans à priori et à approcher ainsi la réalité locale. En principe, aucune hiérarchisation entre les différents savoirs n'est retenue. Qu'il s'agisse de la connaissance que les habitants peuvent avoir de la délinquance, de celle qu'en ont les policiers, les magistrats ou les experts, toutes doivent être considérées également, chacun détenant une parcelle de vérité. De plus, la connaissance que détient chaque acteur n'est pas imputable seulement à son appartenance institutionnelle ou à sa culture professionnelle. Sa compétence cognitive est le résultat de la diversité de ses expériences et se décline alors sur différents registres. C'est du recoupement de toutes les informations recueillies au sein des collectifs quelle que soit leur origine, et du croisement de différents savoirs que ceux-ci procèdent d'une démarche rationnelle ou du sens commun, que peut être appréhendée la réalité de la délinquance et que peuvent être déduites les politiques de sécurité.

Dans le cadre de cette démarche, le consensus occupe une place fondamentale comme moyen de validation des connaissances. Certes, l'analyse scientifique n'est pas écartée, puisque, par exemple, des experts

---

<sup>1</sup> Jacques DONZELOT, 1990, opus cité.

interviennent dans le cadre de ces dispositifs pour réaliser des "diagnostics de sécurité". Mais, en vertu du principe de la non-hiérarchisation des savoirs, leurs conclusions ne sont qu'un élément parmi d'autres pour cerner la diversité des réalités locales et établir des consensus. D'ailleurs, nombre d'expertises consistent à exploiter et formaliser les "gisements de connaissance" que détiennent les divers acteurs locaux. La méthode utilisée par le CCPD de la ville de Marseille est très révélatrice de cette démarche. Ainsi le diagnostic de sécurité prend-il la forme d'un "livre blanc" circulant entre tous les acteurs locaux, sur lequel ceux-ci consignent, tour à tour, les faits de délinquance qu'ils ont pu observer, leur localisation, leur nature, leur importance etc... L'ensemble de ces observations agrégées constitue le diagnostic de sécurité sur la ville. Les éventuelles différences d'appréciation doivent en principe être repérées, faire l'objet d'un débat, afin de parvenir à une vision commune de la délinquance. C'est le consensus ainsi obtenu qui garantit, en partie, la pertinence de l'analyse de l'insécurité locale.

En partie seulement. Car, les résultats obtenus en matière de sécurité constituent l'autre pôle de validation des connaissances et des actions entreprises. Ce sont eux qui doivent permettre de façon continue l'ajustement des politiques locales comme des savoirs qui ont été produits. Cette focalisation sur les résultats immédiats se traduit par la mise en place de tableaux de bord, d'observatoires, de dispositifs de veille qui ont tout autant pour fonction de suivre l'évolution de la délinquance, celle des sentiments d'insécurité que d'évaluer les effets des décisions prises.

Mais, par définition, les critères à l'aune desquels sont fixées les priorités et appréciés les effets des actions entreprises, ne sont pas déterminés à priori. En effet, ni le code pénal, ni les orientations gouvernementales ne servent de référence pour édifier les politiques de sécurité puisque celles-ci doivent être établies en fonction des contextes locaux et surtout en fonction de la façon dont l'insécurité est à la fois perçue et vécue par l'ensemble des partenaires, notamment les habitants qui sont concernés au premier chef. En sorte que les CCPD - lorsqu'ils fonctionnent effectivement, ce qui est loin d'être toujours le cas -

s'inscrivent en fait, au travers de cette approche pragmatique, dans une logique de l'offre et de la demande de sécurité. C'est en fait cette demande, dont les formes d'expression sont les plus diverses, qui sert principalement de critère d'évaluation, et qui doit permettre, le cas échéant, la ré-actualisation de l'offre locale de sécurité. C'est donc une logique de "service" qui traverse les CCPD.

Cette logique n'est pas seulement celle des instances partenariales. Elle touche même les institutions régaliennes qui, dans le cadre des nouvelles politiques de sécurité, interviennent dans les quartiers, non point de façon normative pour y exercer leur prérogative de puissance publique et énoncer sur un mode impératif le contenu de l'ordre public mais plutôt pour tenter de se mettre "au service" des demandes locales de sécurité<sup>1</sup>.

La police comme la justice cherchent ainsi à établir un autre rapport avec la société civile, un rapport de "proximité". Avec les pratiques de l'ilotage, fortement encouragées par les CCPD, la police entend caler son activité sur la demande sociale. Selon cette nouvelle problématique, les actions de la police ne sont pertinentes qu'en tant qu'elles sont acceptées par le public auquel elle s'adresse. Ce qui veut dire qu'elles sont moins définies au regard d'un ordre hiérarchiquement supérieur, c'est à dire "*par le haut*" que produites en fonction de leur cible, c'est à dire "*par le bas*"<sup>2</sup>. Ce recadrage des objectifs - non point maintenir un ordre dont la définition juridique est précise, mais répondre aux besoins sociaux, par nature peu définis à priori - élargit considérablement le champ d'action de la police. Ce qui peut l'amener, dans les CCPD, à être en concurrence avec d'autres intervenants comme par exemple, les travailleurs sociaux, dont les missions se recomposent. Ce qui tend aussi à en faire un "prestataire de service" assurant, de façon pragmatique, la distribution de biens non matériels à un public défini comme un ensemble d'usagers. La fonction de puissance publique d'une

---

<sup>1</sup> Cf sur ce thème, Christine DOURLENS, Pierre A. VIDAL-NAQUET *L'autorité comme prestation, la justice et la police dans la politique de la ville*, CERPE, 1993.

<sup>2</sup> Jean-Jacques GLEIZAL *le désordre policier*, PUF, 1985.

police au service d'un projet républicain est ainsi quelque peu esquivée dans cette problématique.

En développant dans les quartiers le modèle de la médiation comme nouveau mode de régulation des conflits, l'institution judiciaire s'inscrit dans une perspective similaire. En intervenant de la sorte, la justice renonce en effet à son ambition normative tant juridique que sociale, pour laisser aux usagers le soin de redéfinir par eux-mêmes les conditions du rétablissement des échanges sociaux. Son rôle est alors d'accompagner les litigants dans cette opération de redéfinition des échanges, en "sanctionnant" - au sens de reconnaître - des accords contractuels inter-individuels, et en remplaçant ainsi le droit imposé par un droit négocié. On voit ainsi se développer "*des mécanismes aménagés pour associer de façon argumentative et contextuée les acteurs intéressés à la détermination des exigences normatives. Le contrôle du juge devient de plus en plus procédural. La raison juridique {...} devient pragmatique et perd ses illusions sémantiques*".<sup>1</sup> La légitimation de l'action de juger n'est pas ici à rechercher dans la conservation de l'ordre républicain ou dans l'accomplissement des visées de l'Etat-Providence, mais dans la préservation d'une paix sociale issue des transactions individuelles. Ni "*arbitre*", ni "*entraîneur*",<sup>2</sup> le juge devient en quelque sorte un "maïeuticien" de la paix sociale, au service des usagers.

### **5.3. La gestion réactive de la sécurité : "éviter le pire".**

Ainsi, les nouvelles politiques de prévention de la délinquance, telles qu'elles se manifestent aux travers des structures partenariales ou au travers des dispositifs mis en place par les institutions régaliennes, comme l'ilotage ou les instances de médiation (Maisons de la Justice et

---

<sup>1</sup> Jacques LENOBLE, *Droit et communication*, Humanités, 1994.

<sup>2</sup> François OST, *Juge-pacificateur, juge arbitre, juge entraîneur, trois modèles de justice*, in *Fonction de juger et pouvoir judiciaire*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis Bruxelles 1983.

du droit par exemple), ne sont pas pré-définies centralement au regard d'un quelconque projet politique ou d'un hypothétique contrat social. Elles sont plutôt le fruit d'un ajustement permanent entre une offre et une demande locale de sécurité. Ajustement rendu, en principe, possible par le déploiement sur l'espace national d' "outils de régulation" crédités d'une capacité à dégager localement, par approximations successives, les finalités vers lesquelles doivent se diriger les politiques de sécurité. En se démarquant d'une approche téléologique et en faisant dépendre la fins des moyens mis en place; la méthode adoptée dans la décennie quatre-vingt s'inscrit bien dans une perspective pragmatique.

Reste à savoir cependant, si les dispositifs qui ont été créés à cet effet ont effectivement produit des politiques locales de sécurité. Et éventuellement, quel est le contenu de ces politiques. En fait il est particulièrement délicat de répondre à cette question. En effet, la méthode pragmatique qui a été retenue pour tenter de prévenir la délinquance s'est traduite pas la création sur l'ensemble du territoire national d'une multiplicité d'expériences très diversifiées - puisqu'en principe dépendantes des spécificités locales - et, bien souvent, peu comparables les unes avec les autres. Cet éclatement des expériences rend très problématique l'appréhension globale de leurs résultats.

Mais il y a plus. Ce ne sont pas des politiques nationales qui ont été territorialisées avons-nous dit, mais bien plutôt des procédures qui ont fait l'objet d'un déploiement spatial. Une fois ces procédures mises en place, ce qui est le cas généralement lorsque se créent des CCPD, celles-ci peuvent être ou non activées, et, le cas échéant, mobilisées dans telle ou telle direction. Or, ce que l'on attend de ces procédures, c'est qu'elles permettent un ajustement progressif de l'offre à la demande de sécurité, laquelle est fortement évolutive. Aussi, les éventuelles réponses des CCPD ne sont-elles jamais vraiment stabilisées, ce qui rend leur déchiffrement particulièrement complexe. Rien ne dit en effet, que telle orientation d'un CCPD, ne subisse pas, pour une raison ou une autre, un infléchissement dans tel ou tel sens. C'est ainsi que certains CCPD, qui n'ont pendant longtemps qu'une existence formelle, se mettent soudainement, en raison, par exemple, d'un événement particulier ou

encore d'une initiative prise par l'un des partenaires, à engager de façon très active une dynamique de prévention de la délinquance.

Mais peut-être aussi est-il difficile d'identifier quelles sont les politiques locales de sécurité tout simplement parce que celles-ci ne font pas l'objet d'une véritable formalisation. Il semble, en effet, que si les dispositifs qui fonctionnent le mieux parviennent à capter les demandes de sécurité les plus manifestes et à y apporter des réponses au coup par coup, ils ne parviennent pas à transformer ces réponses en "politiques locales". Du moins celles-ci ne sont-elles pas énoncées comme telles<sup>1</sup>. Ainsi par exemple, le CCPD de la ville de Toulouse est-il souvent présenté nationalement comme une référence. Il n'empêche que *"nombre d'acteurs du CCPD déplorent que la ville affiche insuffisamment sa politique en matière de prévention de la délinquance"* et qu'ils *"ne saisissent pas toujours la cohérence entre les efforts qui leur sont spécifiquement demandés avec certaines décisions ordinaires de la politique municipale"*. En d'autres termes *"il manque à la mairie un discours à hauteur de son action"*.<sup>2</sup> Une appréciation similaire est portée sur le CCPD de la ville du Havre, qui lui aussi *"reste pour nombre d'acteurs locaux une référence"*. Mais là encore, l'absence de définition d'une politique de sécurité est relevée : *"Cette satisfaction vis-à-vis du CCPD peut venir par exemple du consensus sur la prévention de la délinquance et sur le partenariat, consensus qui peut masquer le flou des définitions et l'absence de réel enjeu quant aux objectifs poursuivis"*. CCPD dont on stigmatise alors *"l'activisme"*.<sup>3</sup> Le CCPD de la ville de Marseille est particulièrement actif. Il dispose d'une organisation par quartier lui permettant d'être effectivement en contact de façon permanente avec les habitants. Ces CCPD décentralisés suivent

---

<sup>1</sup> Cette incapacité à formaliser des politiques n'est pas propre aux CCPD bien sûr. On retrouve ce même phénomène à un niveau beaucoup plus général. Ainsi, comme le note Pierre ROSANVALLON, *"on attend {du système politique} qu'il soit aussi un système de proposition et d'orientation. Il faut bien constater qu'il ne le fait pas {...}. Dans un univers opaque et complexe, on attend du discours politique qu'il donne du sens, qu'il offre des points de repères"*. In Libération, Mardi 16 Août 1994.

<sup>2</sup> Thierry OBLET, *Diagnostic local de sécurité, Ville de Toulouse, bilan de l'existant*. Mais 1991.

<sup>3</sup> Michel KOKOREFF, Patrick MIGNON, *Diagnostic local de sécurité : Le Havre*, Juin 1991.

l'évolution de la délinquance et enregistrent les doléances des populations locales. Mais là encore, nombreux sont ceux qui estiment que le CCPD est plus apte à répondre aux urgences qu'à bâtir une réelle politique de prévention de la délinquance, notamment de hiérarchiser des priorités et surtout les visibiliser.

Et la présence dans les CCPD des représentants de la police et de la justice ne contribue pas à la structuration des politiques locales de sécurité. Nombre d'acteurs qui attendent que ces institutions définissent de façon claire leurs orientations, soulignent leur incapacité à afficher les contours de leur politique pénale.

Plusieurs raisons expliquent ce faible engagement des CCPD dans la définition locale des politiques de sécurité : la pression des événements, l'absence de culture partenariale, l'héritage jacobin, les inerties institutionnelles, les conflits politiques etc.... Mais il nous semble surtout que cette posture de réponse à l'urgence dans laquelle s'installent les CCPD, résulte de l'absence de balisage du champ précis de leurs interventions. Cette indétermination des compétences est contenue dans la démarche pragmatique elle-même. Celle-ci, prenant acte de la complexité de la réalité, révoque toute vision "déterministe" de la délinquance au bénéfice d'une approche plus "systémique" selon laquelle exclusion et délinquance sont dans des rapports de causalité circulaire. Une telle représentation de la réalité justifie que les actions de préventions s'inscrivent aussi bien dans le champ de la lutte contre l'exclusion que dans celui de lutte contre la délinquance proprement dite. Ce faisant le domaine précis d'intervention des CCPD a sans cesse tendance à être despécifié. Si cette despécification peut faire la force de certains CCPD en les assurant d'une certaine flexibilité, en augmentant leurs capacités de réponses, en consolidant le maillage des réseaux inter-institutionnels<sup>1</sup>, elle les paralyse aussi dans leur prétention à formaliser et énoncer une politique précise.

---

<sup>1</sup> Ainsi est-il courant de reconnaître que les "réunions {mettent} en présence les partenaires théoriques de la prévention {...} avec comme effet d'établir des liens transversaux à l'occasion de problèmes ponctuels et faire connaître le travail de l'autre". Michel KOKOREFF, Patrick MIGNON, 1991 Opus cité.

D'ailleurs cette despécification se traduit actuellement par des glissements sémantiques. Les acteurs engagés dans les CCPD évoquent aujourd'hui de façon relativement indifférenciée, tantôt la lutte contre la délinquance, tantôt le rétablissement de la sécurité comme objectifs assignés aux instances partenariales. Or, délinquance et sécurité ne renvoient pas aux mêmes objets. Le premier terme évoque la transgression de la norme juridique et convoque des actions de prévention ou de répression relativement ciblées. Le second, au contraire, mobilise une notion beaucoup plus large et subjective. Il appelle des interventions beaucoup plus floues, allant de la répression des infractions à l'aménagement des espaces publics ou à la réhabilitation du cadre bâti. Cette oscillation sémantique témoigne d'une certaine indétermination des orientations des CCPD, en même temps que d'une volonté de se saisir, localement, de tous éléments ou événements générateurs d'inquiétude pour les populations.

Tout ce passe donc comme si, dans le meilleurs des cas, les CCPD étaient des instances d'enregistrement des demandes sociales de sécurité, des dispositifs de "maintenance sociale", mais peu disposés à promouvoir et expliciter des politiques locales autres que purement "réactives"<sup>1</sup>. Le pragmatisme dans lequel sont engagés les CCPD tend ainsi à les inscrire dans une logique plutôt défensive : éviter que les situations locales ne se dégradent un peu plus, que des violences se manifestent. En bref, il s'agit plus "d'éviter le pire" que de promouvoir une stratégie de développement qui puisse, à terme, assurer une certaine sécurité aux populations locales. Un spectre hante plus d'un CCPD : les explosions sociales telles que les ont connues les Minguettes, Vaux-en-Velin, La Courneuve ou Argenteuil. Il est d'ailleurs fréquent que l'action des CCPD soit surtout jugée au regard de l'existence de tels

---

<sup>1</sup> Notons cependant que certains CCPD cherchent quand même à se dégager de cette perspectives purement réactives dont ils perçoivent les limites. Ainsi, récemment le CCPD de Marseille tente-t-il de passer d'une logique d'enregistrement des demandes de sécurité, à une logique d'appel d'offres. Il s'agit ainsi non plus de partir des demandes qui émanent du terrain, mais plutôt de la politique définie par le CCPD. Il reste que cette inversion de logique ne s'opère pas sans difficultés... faute, précisément de politique précisément définie.



événements. L'absence de ce type de violence est souvent avancée comme indicateur positif de l'intervention des CCPD. De même la conjuration de l'émeute sert aussi d'axe de travail de certains d'entre eux.

\*

\*

\*

Si ces dispositifs permettent effectivement de répondre à l'urgence et ainsi "d'éviter le pire", s'ils ont donc une certaine utilité sociale, ils ne sont pas pour autant des lieux d'élaboration d'une politique, c'est à dire des lieux "*où les hommes mettent en scène leurs rapports toujours mouvants, toujours à redéfinir à leur présent, leur passé, leur avenir, bref leur relation à l'histoire*".<sup>1</sup> Cette méthode d'action qui se veut pragmatique tend à entraîner une "*disparition du politique*." Ce faisant elle oblige à poser en des termes nouveaux la question de la citoyenneté.

En effet, la citoyenneté peut être définie classiquement comme la possibilité qui est donnée aux hommes de débattre du mode d'organisation de la société, des principes et des valeurs qui la régissent, en bref d'agir sur leur destin collectif. C'est ici l'édification de projets politiques qui est l'un des enjeux de la citoyenneté. C'est par rapport à eux qu'elle prend forme et qu'elle peut se matérialiser au travers de débats et de conflits.

Or, le pragmatisme met en crise cette conception de la citoyenneté. Par leur posture de veille et de vigilance, les dispositifs de prévention de la délinquance visent non point à "maintenir l'ordre" - ce qui supposerait que soient connus, prédéfinis et mis en discussion les critères de sa constitution - qu'à tenter de "contenir le désordre". Comme nous l'avons montré cet objectif, pour le moins défensif, ne

---

<sup>1</sup> Genevière DECROP *Anus Mundi, l'Europe et le système concentrationnaire et génocidaire nazi*, Juin 1991, EHESS..

constitue par un projet politique et n'a donc aucune portée téléologique. S'il ouvre néanmoins des possibilités de débats, il les focalise sur la rentabilité des actions entreprises, et non point sur les valeurs que ces actions engagent, ni sur leur contenu. En effet, l'existence de dispositifs "réactifs" susceptibles de prévenir la dégénérescence des situations conflictuelles dispense d'interrogations sur ce qui - au fond - conditionne l'évitement du désordre et sur les principes autour desquels peuvent s'organiser des rapports sociaux pacifiés. Ce faisant, sont ainsi évacués des éventuelles discussions, les repères autour desquels peuvent se définir les conditions du vivre ensemble, et se penser - ou repenser - la citoyenneté<sup>1</sup>. Comme le signale Alain Caillé, *"l'impératif pragmatique, s'il a permis un temps de dénouer des situations bloquées, a aussi eu pour inconvénient de faire perdre leurs repères aux petits clercs, enseignants, infirmières, travailleurs sociaux, éducateurs etc... La police se voit confiée des tâches d'animation, les travailleurs sociaux des tâches d'éducation et les professeurs des tâches de surveillance et d'encadrement social. Difficile dans ces conditions de préserver l'éthique et l'honneur d'un métier dont plus personne ne sait en quoi il consiste {...}. C'est que si le pragmatisme est effectivement capable de proposer des projets à court terme, repeindre une cage d'escalier, faire un stage, organiser un match de foot avec la police, il ne peut renouveler indéfiniment les mêmes propositions, les mêmes mesures à court terme et se révèle donc incapable de répondre à des problèmes dont il est clair qu'ils sont de plus en plus structurels {...}. Le nouveau*

---

<sup>1</sup> On peut ici donner un exemple de cette absence de discussion sur les conditions du vivre ensemble dans les CCPD. Alors que depuis la fin des années quatre-vingts, la lutte contre l'immigration clandestine est l'un des objectifs prioritaires des gouvernements, cette question - à notre connaissance - n'est jamais traitée dans les CCPD, soit pour reprendre localement ces objectifs soit au contraire pour s'y opposer. D'où une certaine "division du travail" implicite ente les CCPD - présidés par les procureurs de la République - qui traitent donc de la prévention de certaines formes de délinquance, et les services de police eux -aussi dirigés par le ministère public - qui, en d'autres lieux, répriment d'autres formes de délinquance, les infractions à la législation sur les étrangers notamment. Mais les CCPD ne prennent pas position sur cette question, qui, pourtant, touchent très directement à la question de la citoyenneté. On assiste alors parfois à des bricolages discrets qui bien évidemment ne peuvent donner lieu à l'élaboration de politiques locales. Citons par exemple, l'exemple de ce chef de projet, animateur d'un CCPD, sollicitant auprès du Procureur de la République, le concours des services de police pour démanteler un réseau de trafic de drogue qu'il a lui-même localisé... à condition que ne soient pas inquiétés les étrangers en situation irrégulière, habitant à proximité du lieu du distribution. Refus du Procureur, mais acceptation par la suite du "marché", par une brigade de police plus intéressée par la lutte contre les réseaux de diffusion que par la limitation de l'immigration clandestine.

*mode de gestion a sans doute permis de gagner en effectivité instrumentale, mais il ne permet à personne d'investir les pulsions non utilitaires et les capacités de dévouement et de générosité par lesquelles s'institue le lien social".<sup>1</sup>*

L'évaluation des politiques de sécurité, à condition qu'elle ne se contente pas uniquement de porter un jugement sur les effets des actions entreprises, qu'elle se dégage donc d'une position purement instrumentale pour se saisir du sens et de la signification de ces actions, pourrait contribuer à alimenter d'une autre manière le débat sur le maintien du lien social et favoriser l'émergence d'une nouvelle citoyenneté. Il est vrai que ce type d'évaluation qui renoncerait à apprécier la justesse des actions au regard seulement de leur utilité serait quelque peu en contradiction avec la démarche pragmatique telle qu'elle a été mise en oeuvre jusqu'à présent.

---

<sup>1</sup> Alain CAILLE, Le déclin de la "Grande Nation" et l'échec probable de la nouvelle citoyenneté, in *Bioéthique, Ville, citoyenneté, menace sur les personnes*. Cahiers du LASA, Laboratoire de sociologie anthropologique de l'université de Caen. n° 15/16, 1993.

## CONCLUSION

L'hypothèse de l'extension progressive d'un mode d'action publique pragmatique dans le champ des politiques de sécurité a constitué le point de départ de notre travail. Ce sont, donc, essentiellement des interrogations concernant la manière dont les politiques publiques appréhendent et traitent les dangers qui ont motivé l'engagement de la recherche. De fait, l'investigation menée dans quelques secteurs de la sécurité nous a permis de constater des évolutions, différenciées mais néanmoins significatives, dans les formes de l'intervention publique concernant la sécurité. Ces évolutions aboutissent au délaissement des appréhensions normatives et rationnelles de la question au profit de démarches fondées essentiellement sur l'expérience, l'adaptation et la négociation. Certes, il eût été pertinent de conforter ces conclusions en observant, de manière plus précise et sur des terrains plus limités, le choix et la mise en oeuvre de mesures et de dispositifs de protection et de prévention. Cette observation aurait, en particulier, permis d'élucider comment, dans les systèmes d'action concrets, des éléments de la démarche pragmatique s'imbriquent avec d'autres éléments relevant d'autres types de rationalité et comment, ensemble, ils composent des systèmes de décision hétérogènes. Le parti qui a été retenu de ne pas s'en tenir au cadre monographique, mais, au contraire, de balayer largement les secteurs de la sécurité privilégie un autre point de vue. Si la démarche adoptée présente, en effet,

l'inconvénient de prendre appui sur un matériau de seconde main, collecté dans d'autres perspectives, elle ambitionne en revanche de recueillir des informations dans un champ assez vaste, permettant d'apprécier la pertinence globale de l'hypothèse proposée.

Mais le choix de mener l'investigation sur un champ large se justifie aussi par le fait qu'il semble que ce qui est en gestation dans les politiques de sécurité figure un mouvement encore plus général qui affecte une grande partie du champ de l'action publique. De ce point de vue, et dans la mesure où la démarche pragmatique y est, au moins dans certains secteurs, particulièrement développée, le domaine de la gestion des risques offre de précieuses opportunités d'analyse. De plus, le fait que l'enjeu des prises de décision dans un contexte d'incertitudes scientifiques et de conflits de valeurs y soit particulièrement exacerbé et "dramatise" des phénomènes qui, en d'autres lieux, sont moins repérables, en fait aussi un lieu d'observation de l'action publique tout à fait privilégié.

On peut d'ailleurs se demander si le modèle de la gestion des risques ne tend pas à devenir la figure paradigmatique des formes contemporaines de l'action publique. En effet, il semble bien que, sous l'effet d'un délitement des finalités collectives susceptibles d'orienter les politiques et surtout de leur donner sens, l'action publique s'inscrit de plus en plus dans une logique d'évitement des dérapages, de prévention des ruptures et de régulation des dysfonctionnements. Privée d'une dimension projective, elle se cantonne dans une attitude strictement réactive. Attitude de défense au travers de laquelle il ne s'agit plus de construire un ordre positif, mais, plus modestement, de gérer des équilibres instables entre des risques concurrents, au lieu d'asseoir les conditions d'un ordre durable. Dans ce contexte qui met le risque au centre de l'action publique, le pragmatisme apparaît comme la démarche permettant la prise en compte du précaire et de l'aléatoire, le réajustement permanent des actions, l'ouverture à l'improbable et cela bien au delà des frontières traditionnelles du champ de la sécurité.

Cependant, cette capacité du pragmatisme à répondre à un certain nombre de contraintes qui balisent actuellement le domaine de l'action publique ne doit pas inciter à sous-estimer les risques de dérives que sa mise en pratique ne manque pas d'entraîner.

Nous avons vu, en effet, que, dans le domaine de la sécurité, les modes d'intervention de type pragmatique ont tendance à éluder le moment de la décision. Celui-ci tend à se diluer dans un ensemble d'actions et d'interactions qu'il est en conséquence très difficile de reconstituer, y compris par ceux là mêmes qui y ont participé. En effet, la confrontation entre différentes options ne traduit pas seulement l'opposition entre des intérêts matériels bien identifiés. Elle traduit aussi de manière beaucoup plus floue -et beaucoup moins explicite- des conflits de valeurs qui renvoient à des univers de sens hétérogènes. Mais la polarisation de l'action publique sur la gestion de l'immédiat et sur l'aspect utilitaire des dispositions retenues aboutit à opacifier ce qui, dans les actions engagées, renvoie à d'autres dimensions. Elle rend ainsi les processus de décision difficilement intelligibles et, en tout cas, peu contrôlables. Les arbitrages qui, de fait, sont effectués au travers de l'adoption de mesures dont la portée est perçue comme essentiellement instrumentale sont le plus souvent opérés sans être mis en débat. Une fois réalisés, ils ne sont pas toujours énoncés, et parfois même ne sont pas clairement identifiés par ceux qui en sont les acteurs. L'un des risques du pragmatisme est donc bien celui d'une cécité des acteurs vis à vis des finalités qu'ils engagent par leurs choix. Cécité qui peut être lourde de conséquence vis à vis des exigences minimum de la démocratie

En effet, dans les différents champs de la sécurité que nous avons abordés, on peut repérer principalement deux types de processus de décision. Dans le premier cas, qui est bien représenté par la pratique des instances locales de prévention de la délinquance, la définition des politiques à mettre en oeuvre revient à un collectif d'acteurs, ayant des statuts et des compétences extrêmement diversifiés. C'est de la mise en commun de ces différents points de vue, parmi lesquels aucun n'est considéré, à priori, comme supérieur à l'autre, qu'est censée émerger la meilleure solution possible aux problèmes de l'insécurité. En fait, il

semble bien que ces structures partenariales -que, d'ailleurs, l'on retrouve, dans d'autres domaines, fonctionnant selon des modalités très proches- ne sont pas des instances de débat permettant de garantir la confrontation des arguments et d'aboutir à des choix raisonnés. Les choix qui s'y effectuent sont pragmatiques au sens où ils procèdent non point par application d'une démarche préconçue visant une finalité prédéterminée, mais de manière totalement expérimentale. Mais, en revanche, en l'absence de véritables discussions argumentées entre des intérêts ou des opinions opposés, ces instances tendent à fonctionner comme une chambre noire, invisibilisant totalement la nature des compromis qui s'y réalisent, masquant les rapports de force occultes ou les connivences implicites qui s'y jouent.

Le deuxième cas de figure que l'on peut repérer, dans la gestion du risque industriel par exemple, est celui où l'expertise joue une fonction de médiation entre plusieurs champs. Elle est ce lieu où sont, à la fois, éprouvées des connaissances, pesés des intérêts, et mises en perspective des valeurs. Qu'elle prenne la forme de ces "*forums hybrides*" que décrivent Michel Callon et Arie Rip, ou qu'elle se concentre dans une seule personne, tel l'inspecteur des installations classées qualifié de "*magistrat technique*" par Pierre Lascoumes, l'expertise a pour fonction de "*fixer tout à la fois ce qui est scientifiquement et techniquement "plausible", ce qui est socialement "viable" et ce qui est juridiquement "admissible."*<sup>1</sup> Là encore, c'est selon une approche tout à fait pragmatique que sont opérées les synthèses permettant d'accéder à ces définitions. Mais c'est aussi une relative opacité qui caractérise cette procédure. Car, c'est bien le caractère scientifique de la décision qui en fonde la légitimité, occultant largement l'ensemble des autres dimensions qu'elle intègre. Seuls ceux qui participent aux choix -et encore pas toujours- ont accès à la complexité des données qui sont prises en compte pour déterminer in fine ce qui est acceptable et ce qui est réalisable.

---

<sup>1</sup> Michel Callon et Arie Rip, *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement* in *Environnement, Science et politique* 1991, opus cité

Dans tous les cas de figure, on ne peut que constater une très grande confusion entre plusieurs registres, entre plusieurs niveaux de réalité, entre plusieurs échelles de temps. Ce qui ne saurait surprendre puisque justement l'objet même de la décision est de mettre en relation des données ou des enjeux, entre lesquels il n'y a pas de mesure commune. Il faut trancher entre des "*incommensurables*" sans pouvoir se référer à des méta-critères, sans pouvoir se placer d'un point de vue supérieur à partir duquel on peut embrasser l'ensemble des points de vue.

Mais cette confusion se manifeste aussi d'une autre manière. La gestion pragmatique des risques, attachée qu'elle est à traiter expérimentalement des situations singulières, aboutit bien souvent à ne pas clairement séparer, ce qui est de l'ordre de la production des connaissances, ce qui est l'ordre du pouvoir et ce qui est de l'ordre du jugement.<sup>1</sup> Se trouvent ainsi concentrées en un même lieu les trois instances dont la conjonction est tout à fait antinomique avec l'idée de démocratie.

Faut-il, face à cette menace, en appeler à la transparence des décisions et invoquer l'impérative démocratisation des procédures ? Ou considérer, au contraire, que dans un contexte d'indétermination radicale, marqué à la fois par la perte de toute transcendance et par la reconnaissance d'une incontournable incertitude, tout ne peut être dit et que l'opacité est, somme toute, un mal nécessaire ? Entre ces deux alternatives, il existe peut-être une troisième voie qui tiendrait compte à la fois de l'exigence démocratique et à la fois du caractère utopique de l'accomplissement total de cette exigence : Faire de la transparence, non point un objectif à atteindre mais un idéal vers lequel tendre. S'efforcer d'exhiber les "*raisons de l'action publique*" sans méconnaître le fait que cette élucidation sera toujours partielle. En d'autres termes faire de la transparence une "*prétention*" et non point un absolu.

---

<sup>1</sup> Claude Lefort, *L'invention démocratique.*, le Seuil Fayard 1981 et Robert Castel, *Savoirs d'expertise et production de normes in Normes juridiques et régulation sociale* LGDJ 1991



## FIGURES DU PRAGMATISME

### Complexité, incertitude et prévention des risques

#### Résumé

Cet ouvrage développe l'hypothèse selon laquelle les politiques de sécurité mettent actuellement en oeuvre des démarches pragmatiques qui se superposent ou se substituent aux approches centralisées, normatives et impératives qui prévalaient il y a encore une dizaine d'années. La recherche prend appui sur la trame que constituent les axes de la pensée pragmatique qui s'est développée à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux Etats-Unis et qui, depuis, s'est très largement diffusée. Cependant, les formes d'intervention qui se développent actuellement dans le domaine de la sécurité ne peuvent être considérées, en aucun cas, comme la mise en application d'un courant de pensée structuré. Et, les principes qui fédèrent ce courant intellectuel - à savoir une conception de la vérité, relative, plurielle et transitoire, la reconnaissance de la contingence et la nécessité de construire des consensus "rationnels" à partir de discussions libres et ouvertes - n'inspirent que de manière très indirecte les évolutions des méthodes et des catégories de l'action publique. Le pragmatisme tel qu'on l'observe, en particulier dans les politiques de sécurité, se présente plus comme une manière de faire que comme une manière de dire et penser l'action.

L'étude des politiques publiques dans les domaines des risques naturels, des risques industriels, de l'insécurité routière et de la prévention de la délinquance, permet d'analyser comment, confrontés à l'effritement d'un certain nombre de principes qui servaient auparavant de socle à leur intervention, et démunis devant la montée des incertitudes et la dilution des catégories qui balisaient leurs domaines, les acteurs publics ont tendance à ne plus déterminer a priori les finalités qu'ils poursuivent et à se laisser guider par l'évolution des situations concrètes qu'ils ont à gérer. Ce développement de modes d'action plus ouverts, cherchant à intégrer l'aléatoire et capables de s'auto-modifier, procède en grande partie du constat de la complexification croissante des systèmes techniques et sociaux. L'ouverture à la complexité instaure, en effet, un rapport discontinu entre la connaissance et l'action. Et la rémanence de l'incertitude et la relative indéfinition des problèmes à résoudre incitent à renvoyer au niveau local l'élaboration des projets, et à en faire le résultat de la mise en commun de plusieurs approches.

Cette évolution paraît actualiser la mise en place de démarches articulées, non point autour de principes de fond, qui pourraient prédéterminer le contenu des décisions, mais autour de règles de forme déterminant le mode d'élaboration des décisions. Dans un grand nombre de champs, les politiques de sécurité s'attachent surtout, en effet, à définir le cadre où pourront être confrontés les points de vue, recensées les compétences, discutées les options à retenir, et les actions à mettre en oeuvre. Les modes impératifs de gestion de la sécurité cohabitent alors, avec d'autres formes de gestion privilégiant l'arrangement négocié. La mise en place d'instances de négociation constitue le pivot des politiques de sécurité pragmatique et le plus souvent territorialisées.