

Un rapport réalisé pour le gouvernement américain en octobre 2003 et intitulé "An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security", a suscité de vives réactions, du fait du caractère catastrophique des hypothèses explorées. Les nombreux débats auxquels il a donné lieu ont été largement répercutés dans les media.

SEMINAIRE DE RECHERCHE

Le prochain séminaire du programme "Concertation, Décision et Environnement", se tiendra

le mercredi 16 juin 2004
à l'ENREF
(19 av du Maine, Paris 15e)
de 14 h à 18h

Il sera consacré au thème suivant :
" Nouveaux dispositifs de concertation, quelles opportunités et quels défis pour les associations ? "

Contact:
martine.berlan-darque@
environnement.gouv.fr
Inscriptions :
cde@engref.fr

> Avenir climatique : un scénario prospectif controversé

Les discussions autour de ce rapport au Pentagone se sont organisées autour de deux types de questions :

- Quels sont le sérieux et la validité scientifique du scénario de changement climatique catastrophique présenté dans ce rapport ?
- Quelle utilisation est-il légitime d'en faire ?

Ces deux interrogations concernent de manière centrale le statut des scénarios prospectifs pour l'aide à la décision, et celui des analyses scientifiques sur lesquelles ces scénarios s'appuient.

Le travail qui a fourni les bases pour le rapport a consisté à pousser aux extrêmes les conjectures sur l'évolution du climat, que l'on pouvait tirer des résultats actuels de la recherche, dans l'objectif d'aider le gouvernement américain à élaborer une stratégie de sécurité à long terme, en ayant conscience que des événements extrêmes sont susceptibles de se produire.

Le rapport revendique donc d'être utilisé de manière essentiellement stratégique, et non pas comme une prévision assortie d'un quelconque degré de probabilité. Le scénario extrême sur lequel il repose constitue en quelque sorte un point de référence limite utilisé pour mettre en scène les choix que pourrait effectuer le Pentagone : quel est l'ordre de grandeur de la menace changement climatique par rapport à d'autres menaces, comme celle du terrorisme international ? En cas de réalisation d'un scénario climatique extrême, la stratégie adoptée par le gouvernement américain en matière de sécurité serait-elle pertinente ?

Dans cette optique, le travail des prospectivistes auteurs de ce rapport a consisté à :

- extraire des travaux scientifiques récents un certain nombre d'hypothèses plausibles d'évolution climatique,
- assurer la cohérence entre ces hypothèses,
- choisir de construire, parmi les scénarios plausibles, un scénario extrême, fournissant des ordres de grandeur pour comparer entre eux les impacts de différentes menaces, toutes aussi incertaines, mais importantes pour les choix de sécurité du gouvernement américain.

Ce scénario n'est donc pas une nouvelle simulation climatique issue de modèles scientifiques. Il est le produit d'un exercice de prospective stratégique, dont les références méthodologiques et théoriques sont du

domaine de la recherche opérationnelle, non de celui des sciences expérimentales ou de la modélisation.

La controverse a consisté à remettre en cause les conclusions qui pourraient être tirées de ce rapport, en reprochant au scénario de ne pas répondre aux critères de rigueur de la prévision scientifique. Or, la démarche de conception de ce scénario étant fondamentalement différente de celle de la prévision scientifique, il ne peut être évalué selon des procédures expérimentales, ni par un processus de calibration statistique, tel qu'on en utilise pour valider les modèles numériques de prévision. Faire la critique d'un scénario prospectif suppose d'évaluer la cohérence des différentes hypothèses sur lesquelles il repose, afin de mesurer sa plausibilité, plutôt que son degré de probabilité. Le critère majeur permettant de juger un scénario prospectif, devrait être celui de la pertinence pour la décision.

Une évaluation de ce scénario, menée selon les critères prospectifs pertinents, a toutefois été conduite par les scientifiques consultés par le gouvernement américain pour l'évaluer. Leur analyse les a conduits à relever que le scénario manquait surtout de cohérence sur un point : il cumule simultanément toutes les hypothèses d'évolution extrême à grande échelle, alors que la condition de plausibilité conduirait à considérer possibles seulement quelques événements extrêmes régionaux, mais non de tous les cumuler et les généraliser dans un même scénario.

S'il est difficile aujourd'hui de prévoir l'influence que pourrait avoir ce rapport sur la position du gouvernement des Etats Unis vis-à-vis du protocole de Kyoto, il reste intéressant de noter que l'un des deux auteurs du rapport est un spécialiste de la prospective stratégique qui a largement fait ses preuves¹. Ses travaux se situent dans la lignée des réflexions prospectives qui ont permis à la multinationale Shell de considérer, dès 1970, la survenue d'un choc pétrolier comme étant un événement plausible.

¹ Il s'agit de P. Schwartz, dont l'ouvrage " The Art of the Long View : planning for the future in an uncertain world ", fait référence.

Contact :

sebastien.treyer@environnement.gouv.fr

SOMMAIRE

- 1 | **AVENIR CLIMATIQUE : Un scénario prospectif controversé**
- 2 | **CONCERTATION MODELE ou modèle de concertation : analyse de trois mises en débat**
- 3 | **EVALUATION ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES : Un séminaire d'échanges sur les retours d'expérience**
- 4 | **VIENT DE PARAÎTRE : Crues du Gard, retour d'expérience**
VIENT DE PARAÎTRE : Les perturbateurs endocriniens

> Concertation modèle ou modèle de concertation : analyse de trois mises en débats

Le programme de recherche " Concertation, décision et environnement ", piloté par le ministère, a permis la réalisation d'un projet de recherche testant l'hypothèse de l'influence du " degré de cadrage " des procédures de concertation, sur leur déroulement et leur aboutissement.

La notion de degré de cadrage explorée dans ce travail renvoie aux modalités concrètes d'organisation des concertations observées : initiateurs, règles de fonctionnement, latitude des acteurs au cours du processus lui-même, mode de formalisation des échanges, sont autant d'éléments permettant d'évaluer le degré de cadrage des procédures.

Trois terrains d'étude ont ainsi été suivis et mis en perspective, chacun caractérisé par un degré de cadrage spécifique, et l'ensemble constituant un panel gradué d'encadrement des procédures de concertation, du plus formalisé (le débat public institutionnalisé par la loi "Barnier", observé ici à travers son application au Verdon), au moins institutionnalisé (le cas étudié est celui d'une initiative associative locale relayée par le maître d'ouvrage, à Marseille), en passant par une concertation prévue par le maître d'ouvrage pour construire son projet ("circulaire Bianco" appliquée au terrain arlésien).

Quel que soit le degré de cadrage, la même accusation de réaction de type "NIMBY" (Not In My Back-Yard) menace les porte-paroles des acteurs locaux, et la même réponse est proposée, qu'il est convenu d'appeler la montée en généralité. Cette montée en généralité, développée par les porte-parole des acteurs locaux, peut prendre différentes formes : constitution d'un intérêt commun ou collectif, revendication d'un intérêt général, défense d'une exceptionnalité territoriale, défense de la localité comme forme d'intérêt général ... Le développement des processus de concertation peut dès lors être lu comme la reconnaissance, effective ou stratégique, de la pluralité de l'intérêt général. Si le cadrage accru proposé par le débat public (type loi Barnier) semble plus exigeant en terme de montée en généralité, il offre en contrepartie aux acteurs locaux des outils pour la mener.

Une procédure de concertation implique la définition, explicite ou implicite, d'une population concernée. Cet apparent consensus révèle des divergences fortes selon le point de vue des acteurs et le cadre institutionnel. Entre localisme et globalisme, les définitions de la population concernée pèsent sur les rapports de force au sein des débats, et contribuent à redessiner des territoires au gré des variantes et

des tracés débattus. Des différences nettes apparaissent entre les trois degrés de cadrage analysés : le débat public mis en place dans le Verdon invite à une définition globalisante de la population concernée (tentant dès lors de la saisir dans toute sa multitude et sa diversité). Le degré intermédiaire repose sur une conception "hiérarchisante" de la population concernée, où certains acteurs seraient considérés comme plus concernés que d'autres, postulat pouvant dès lors donner plus de poids à leur parole. Enfin, le "bricolage local" développé sur le terrain Marseillais impose une définition "excluante" de la population concernée, tentant de rendre illégitime la parole de certains acteurs.

Dans les trois cas étudiés, la figure de l'absent est récurrente. Une procédure pensée dans une logique participative ne semble pouvoir être opérationnelle qu'en y introduisant un intermédiaire, le porte-parole associatif, c'est-à-dire en réintroduisant un principe représentatif. L'enjeu pour le monde associatif devient dès lors de s'auto-désigner porte-parole d'une catégorie d'absents, qu'il ne représente pas totalement, mais dont il fournit la preuve qu'ils pensent comme lui. Réciproquement, pour l'aménageur, les absents seront ceux que les associations ne représentent pas.

Les procédures de concertation soulèvent la question de l'apprentissage et de la confiance. Ces deux points sont fortement liés dans la mesure où la construction sociale de la confiance serait une condition du processus d'apprentissage des acteurs du débat. L'analyse montre qu'un plus fort cadrage de la procédure lui octroie une transparence favorable au développement de relations de confiance entre décideurs et acteurs locaux. Cette confiance accrue faciliterait l'apprentissage. En revanche, il semble que l'apprentissage soit déséquilibré quel que soit le degré de cadrage : ce sont les associatifs et les élus locaux qui sont amenés à apprendre le langage du technicien, bien plus que le contraire.

Aucune des procédures analysées n'a abouti à ce jour à une prise de décision concernant le projet d'aménagement en débat, mais la décision attendue semble avoir acquis un statut différent selon les terrains : à Marseille, les acteurs s'affron-

tent sur la validation d'une décision déjà prise. Le processus arlésien s'inscrit plutôt dans ce que les chercheurs nomment une "démocratique persuasion". Quant au débat public du Verdon, il s'oriente vers une co-construction de la décision. Si la concertation semble toujours préparer la négociation, plutôt que la décision, le poids respectif de la concertation et de la négociation paraît en partie infléchi par le degré de cadrage de la procédure : plus le cadrage est lâche, plus le poids de la négociation semble important.

Les trois procédures analysées ont, pour finir, contribué à redessiner les territoires et le rôle des acteurs. En premier lieu, les débats ont connu un glissement, partant de l'idée d'un "projet sur un territoire" pour s'orienter ensuite vers un "projet de territoire". Cette formule, proposée par les acteurs locaux eux-mêmes, révèle que les débats ont progressivement dépassé le seul cadre de l'infrastructure soumise à concertation. La concertation a contribué aussi à redéfinir le rôle des acteurs locaux. C'est ainsi que l'on retrouve sur les trois terrains les mêmes porte-parole associatifs de structures régionales, devenus spécialistes des questions d'aménagement du territoire. A un niveau plus local, certains acteurs ont opéré un transfert de compétences, mettant à profit leur expérience acquise pour développer d'autres projets dans le cadre de l'action environnementale ou du développement territorial.

Contacts :

martine.berlan-darque@environnement.gouv.fr
claeys.mekdade@luminy.univ-mrs.fr
mathieu.leborgne2@libertysurf.fr
etienne.ballan@free.fr

Principales références de cet article :

.Blatrix C., 2000, *La " démocratie participative " de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV, processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse pour l'obtention du Doctorat en science politique, Univ. Paris I.
 .Héran F., 1988, " *Un monde sélectif : les associations* ", *Economie et Statistiques* n° 208.
 .Boltanski L. et Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.
 .Claeys-Mekdade C., 2002, " *Qu'est-ce qu'une population concernée ?*, l'expérience camarguaise ", *Géocarrefour*, Vol. 76 n°3, Lyon.
 .Claeys-Mekdade C., 2003, *Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*, Peter Lang, P.I.E., Bruxelles.

> Evaluation et prise en compte des risques :

un séminaire d'échanges sur les retours d'expérience

Les recherches du programme " Evaluation et prise en compte des risques naturels et industriels ", lancé en 1998 par le ministère, portent sur la gestion des risques, et mettent particulièrement l'accent sur :

- la mesure des risques ;
- l'appropriation des risques par les acteurs, l'organisation de la décision, les jeux d'acteurs ;
- l'impact économique des politiques de prévention des risques, et l'intégration de ces politiques dans la gestion durable des territoires ;
- les conditions et méthodes des retours d'expérience.

Les projets sélectionnés dans le cadre des premiers appels à propositions de recherche de ce programme, sont aujourd'hui en cours de valorisation, et plusieurs séminaires de restitution et de réflexion ont déjà été organisés, notamment des séminaires sur la place des victimes dans la prévention, et sur les analyses socio-économiques du risque inondation.

Les méthodologies de retour d'expérience ont fait également l'objet d'un séminaire de restitution et de réflexion, qui s'est tenu en Guadeloupe, en octobre 2003. Ce séminaire avait pour objectif, d'une part, d'exposer différentes méthodes de retour d'expérience, et d'autre part, d'ouvrir le débat sur une problématique rencontrée par de nombreux acteurs de la gestion des risques, celle de l'organisation du retour d'expérience.

Le séminaire était partagé en ateliers, dont les six premiers concernaient une méthode particulière de retour d'expérience, développée par l'une des équipes du programme, tandis que le dernier a permis de présenter diverses autres méthodes et résultats élaborés dans le cadre du programme EPR.

Cet atelier a d'abord été l'occasion de présenter les résultats d'un projet portant sur l'impact de la réglementation en matière de risque d'inondation : ce travail interrogeait l'efficacité des Plans de Prévention des Risques (PPR) en tant que vecteur d'information du public et d'appropriation du risque inondation au niveau local. Les résultats de ce travail montrent que cette efficacité est très faible, et ceci semble lié notamment au fait que les populations ne sont jamais impliquées en amont dans le processus de décision menant à l'élaboration du document réglementaire.

Si les communes, les élus locaux et les techniciens, ont pour leur part intégré

et d'une certaine manière accepté l'idée de l'existence d'un risque résiduel, tel n'est pas encore le cas pour les citoyens. Deux pistes pourraient être poursuivies afin de mieux les informer et de faciliter cette appropriation :

- restant sur le terrain réglementaire, l'équipe ayant mené ce projet propose une évolution des modalités d'élaboration des documents réglementaires, donnant davantage de place à une véritable concertation. A cet égard, on peut prendre appui sur l'expérience des Commissions locales de l'eau, qui élaborent sous une forme participative des schémas d'aménagement et de gestion des eaux ;

- si on considère que le PPR ne peut être un bon vecteur de culture du risque, les chercheurs suggèrent de favoriser alors une dynamique de participation dans d'autres domaines, comme celui de l'élaboration des plans de secours communaux.

Une étude menée sur les inondations de 1993 - 94 en Camargue, a fait émerger d'intéressantes conclusions concernant la perception des milieux et des paysages, et l'impact de cette perception sur les modalités de gestion du risque. Ces inondations ont entraîné une rupture des digues protectrices du Rhône, révélant de fait un mauvais entretien de ces digues. Partant de ces constatations, l'étude réalisée dans le cadre du programme EPR a conduit à révéler que la création de la réserve naturelle de Camargue avait influé sur la manière dont les politiques publiques et les services de l'Etat se représentent le Delta du Rhône : ils le traitent aujourd'hui comme un espace naturel, alors qu'il s'agit d'un espace artificiel (désalinisation, alimentation artificielle en eau...). Dans cet espace désormais traité comme un espace "naturel", les digues ont cessé d'être entretenues, et

ceci semble très largement dû à ce décalage entre l'image symbolique du territoire, et son fonctionnement réel - à savoir celui d'un polder, dont les aménagements nécessitent un entretien régulier.

Ce travail a conduit également à rappeler la nécessité, pour les politiques publiques de gestion des risques, de prendre en compte les évolutions paysagères, climatiques, d'occupation des sols, et de réviser régulièrement les réglementations en fonction de ces évolutions.

Cet atelier a permis également de présenter une méthode particulière de retour d'expérience, appelée "retour d'expérience positif". Cette méthode utilise principalement des interviews anonymes des différents acteurs ayant participé à la gestion des événements (quel que soit leur niveau hiérarchique), puis une formalisation en "atomes d'expérience" de chaque récit, validée par l'acteur, qui permet d'accéder à son expérience individuelle. Après une fusion de toutes ces expériences en une "histoire commune", la dernière étape consiste à organiser une discussion entre tous les acteurs consultés autour du récit de cette histoire commune, pour faire ressortir les points positifs (actions ou suggestions des uns et des autres) et partager les expériences. Ce modèle se fonde sur l'idée d'appropriation des risques, qui permet la vigilance et la réactivité, et surtout sur une organisation du retour d'expérience et de l'apprentissage, adaptée aux différents types de situations - de la simple fiche incident, pour des événements mineurs, à l'analyse organisationnelle des événements et de leur gestion par les acteurs.

Contact :

sylvie.charron@environnement.gouv.fr

LE COIN DES LIVRES

Vient de paraître :

Crues du Gard : retour d'expérience

coordonné par G. Baumont
La Documentation française,
collection " Réponses environnement ", 2004, 325p.

Les 9 et 10 septembre 2002, plusieurs milliards de mètres cubes d'eau se sont abattus sur le Languedoc Roussillon. Le ruissellement de l'eau, les inondations dues aux débordements des rivières et aux surverses de digues ont dévasté plus de 28 communes. 23 victimes ont péri dans leurs automobiles, dans leurs habitations, ou emportées par les eaux. Les dégâts ont été estimés à environ 1,2 milliards d'Euros. Il s'agissait pour la France d'une des catastrophes les plus coûteuses depuis que le système de solidarité " catastrophes naturelles " a été mis en place.

Ce désastre a soulevé bien des questions quant à son ampleur, ses origines, les facteurs de son aggravation, et sur la façon dont il faudrait agir sur l'aménagement de l'arc méditerranéen pour renforcer à l'avenir la capacité de ces territoires à résister aux inondations. Un vaste exercice de retour d'expérience était nécessaire pour en tirer tous les enseignements.

C'est l'objet de l'ouvrage " Crues du Gard

2002 : retour d'expérience ", dont les auteurs tentent d'apporter des réponses à un certain nombre de questions : Comment mettre à la disposition des différents acteurs concernés les informations nécessaires à la compréhension d'un tel épisode ? Comment tenir compte de ce retour d'expérience pour élaborer des plans de prévention des risques naturels reposant sur des bases scientifiques robustes ?

La catastrophe de septembre 2002 a été très finement analysée dans le rapport de la mission d'inspection, confiée à l'Inspection générale de l'environnement et coordonnée par M. Huet, rapport qui constitue la première partie de l'ouvrage. La mission d'inspection s'est appuyée d'une part sur des entretiens avec les personnes sinistrées, les élus des communes et le personnel des services de l'Etat, et d'autre part sur les contributions de nombreux scientifiques réunis dans un " groupe d'appui et d'expertise scientifique " formé à cette occasion.

La seconde partie de cet ouvrage est un

compte-rendu du colloque, organisé en septembre 2003, intitulé " Les inondations dans le Gard, quels enseignements un an après ? ". Elle rassemble les contributions d'un certain nombre de chercheurs, issus des sciences de la terre et des sciences humaines, qui ont analysé les éléments fournis par le rapport, les ont complétés par des observations scientifiques, exposant les controverses existantes et l'état des connaissances en terme de prévision et de gestion des inondations, et indiquant les incertitudes comme les alternatives. Ces contributions s'organisent en deux thématiques : l'aléa naturel, et la vulnérabilité et l'analyse des risques.

Cet ouvrage illustre ce que pourrait être un retour d'expérience à la française, et devrait contribuer au développement d'une culture du risque parmi ceux qui, à divers titre, ont ou auront à gérer le risque " inondation ".

Contact :

sylvie.charron@environnement.gouv.fr
genevieve.baumont@irsn.fr

Vient de paraître :

Les perturbateurs endocriniens: quels risques ?

M.E.D.D., 2004, Comité de la prévention et de la précaution

En décembre 2002, la ministre de l'écologie et du développement durable a demandé au Comité de la prévention et de la précaution de s'intéresser de manière approfondie aux risques que présentent, pour la santé humaine et pour l'environnement, les perturbateurs endocriniens, substances qui, interférant avec les fonctions du système hormonal, risquent d'influer négativement sur les processus de synthèse, de sécrétion, de transport, d'action ou d'élimination des hormones.

Afin de répondre à cette demande, les membres du comité ont rencontré divers spécialistes de ces questions, et examiné un certain nombre de résultats de recherches menées ces dernières années sur les perturbateurs endocriniens. Ces travaux leur ont permis d'aboutir à des conclusions et des recommandations, rassemblées dans une plaquette de 16 pages.

Ce document présente en premier lieu

les recommandations proposées par les membres du comité, avant d'y apporter un éclairage scientifique à travers cinq chapitres présentant l'état actuel des connaissances disponibles sur les sujets suivants :

- le fonctionnement du système hormonal et les perturbateurs endocriniens ;
- les substances concernées, et leurs origines ;
- la présence de perturbateurs endocriniens dans l'environnement, et les voies d'exposition ;
- les conséquences potentielles, et les risques identifiés ;
- les recherches en cours.

A l'issue de leurs travaux et de leurs réflexions, les membres du comité de la précaution et de la prévention recommandent, en particulier, une plus grande intégration des efforts de recherche français à la dynamique internationale, un travail de caractérisation des dommages imputables aux perturbateurs endocri-

niens, un renforcement du criblage et de la surveillance des produits incriminés, et de leurs effets sur l'environnement, un effort particulier de recherche sur les effets combinés des expositions et sur les populations de femmes et d'enfants, et enfin l'identification d'un certain nombre d'actions permettant de réduire les expositions.

Une sélection bibliographique courte complète ce rapport, qui est consultable et téléchargeable sur le site du Ministère.

Conçu et rédigé dans un souci pédagogique, cet avis représente un bon exemple de l'application du principe de précaution.

Contact :

sylvie.charron@environnement.gouv.fr

Pour consulter le rapport complet :

http://www1.environment.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=443